

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**RAUHANVÄLITYS SUOMEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN
TYÖKALUNA**

Pro Gradu -tutkielma

Aki Pihlaja

SMVIR14
Kansainvälinen
turvallisuus

Huhtikuu 2016

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Sotatieteiden maisterikurssi 5, Viranomaisyhteistyön koulutusohjelma	Linja Kansainvälinen turvallisuus
Tekijä Aki Pihlaja	
Tutkielman nimi Rauhanvälitys Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan työkaluna	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
Aika Huhtikuu 2016	Tekstisivuja 96
<p>Tiivistelmä</p> <p>Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi kylmän sodan päättymisen jälkeen. Sodan ja konfliktien kuvan kehittymisen myötä, myös käsitys konfliktien ratkaisukeinoista on mukautunut uuteen toimintaympäristöön. Moderneja konflikteja ei ratkaista kestävästi yksittäisillä keinoilla, vaan tarvitaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Rauhanvälitys on yksi keinovalikoimaan nousseista konfliktien ratkaisukeinoista, jonka Suomi on omaksunut osaksi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa. Tämä tutkimus tulkitsee rauhanvälityksen kansallisia merkityksiä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, osana kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaa. Merkityksiä tarkastellaan ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden, kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoiman, poliittisen painoarvon, resurssien ja rakenteiden, kansainvälisen ulottuvuuden sekä rauhanvälitykseen liittyvien epävarmuustekijöiden kautta. Tutkimus tuottaa tietoa rauhanvälityksen olemuksesta, asemasta sekä suhteesta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä siihen liittyviin tavoitteisiin.</p> <p>Tämä kvalitatiivinen tutkimus on toteutettu induktiiviseen päättelyyn perustuvaa aineistolähtöistä sisällönanalyysiä sekä retorista analyysiä käyttäen. Tieteenfilosofisesti tutkimus perustuu konstruktivismiin ja tutkimusasetelma ilmentää sosiaalisen konstruktivismin mukaista teoreettista viitekehystä. Tutkimuksessa analysoidaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan kytkeytyviä tavoitteita, strategia-asiakirjoja sekä niihin liittyvien poliittisten päättäjien retoriikkaa. Lisäksi analysoidaan rauhanvälityksen rakenteita ja resursseja sekä kytkeytymistä kansainväliseen järjestelmään. Näiden perusteella arvioidaan rauhanvälityksen vaikutuksia ja epävarmuustekijöitä suhteessa tavoitteiden saavuttamiseen.</p> <p>Rauhanvälityksellä pyritään saavuttamaan tavoitteet, jotka ovat 1) vakauden, turvallisuuden, demokratian, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistuminen sekä erityisesti 2) Suomen hyvä asema ja suhteet kansainvälisessä järjestelmässä. Rauhanvälitys on osa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaa. Rauhanvälitys nauttii poliittista painoarvoa ja se on yksi ulko- ja turvallisuuspoliittisista prioriteeteista. Rauhanvälitys voidaan nähdä optimaalisena keinona pyrkiä parantamaan Suomen asemaa kansainvälisessä järjestelmässä ja sitä kautta vaikuttamaan tehokkaammin myös turvallisuuteen ja vakauteen. Suomi toimii aktiivisesti rauhanvälityksen rakenteiden ja normien kehittämiseksi keskeisissä kansainvälisen rauhanvälityksen viiteryhmissään, joita ovat Pohjoismaat, EU, YK ja Etyj. Rauhanvälityksellä on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa useita aikaa, paikkaa ja henkilöihin sidottuja merkityksiä, jotka ovat syntyneet ja joita on luotu yksilöiden, yhteiskunnan, valtion sekä kansainvälisen järjestelmän sosiaalisessa vuorovaikutuksessa.</p>	
<p>AVAINSANAT</p> <p>rauhanvälitys, ulko- ja turvallisuuspolitiikka, kokonaisvaltainen kriisinhallinta, sotilaallinen kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta, humanitäärinen apu, kehitysyhteistyö, konstruktivismi</p>	

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	JOHDATUS AIHEESEEN	1
1.2	TUTKIMUKSEN TAVOITE JA TUTKIMUSONGELMA	5
1.3	TEOREETTINEN VIITEKEHYS, TUTKIMUSASETELMA JA RAJAUKSET	8
1.4	AIKAISEMPI TUTKIMUS JA TUTKIMUKSEN LÄHDEMATERIAALI	11
2	METODOLOGIA	13
2.1	TUTKIMUKSEN TEORIAPERUSTA	13
2.2	TUTKIMUSMENETELMÄT	18
3	KESKEISET KÄSITTEET	26
3.1	SUOMEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO	26
3.2	KOKONAISVALTAINEN KRIISINHALLINTA	31
4	RAUHANVÄLITYSTOIMINTA	38
4.1	RAUHANVÄLITYSTOIMINTA YLEISESTI	38
4.2	SUOMALAISET RAUHANVÄLITYSTOIMINNASSA	42
4.3	RAUHANVÄLITYKSEN TOIMINTAOHJELMA	46
5	RAUHANVÄLITYS ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKASSA	47
5.1	ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITTISET TAVOITTEET	48
5.2	STRATEGIA-ASIAKIRJAT	52
5.3	PÄÄTTÄJIEN JA VAIKUTTAJIEN RETORIikka	63
5.4	RAUHANVÄLITYKSEN RAKENTEIDEN JA RESURSSIEN KEHITYS	66
5.5	RAUHANVÄLITYSTOIMINTA JA SUOMEN ROOLI KANSAINVÄLISESSÄ TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ	70
5.6	RAUHANVÄLITYKSEN RISKIT JA VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI	75
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	85
7	YHTEENVETO	95
8	LÄHTEET	97

Aki Pihlaja, SMVIR14

RAUHANVÄLITYS SUOMEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN TYÖKALUNA

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

”Pysyviä ratkaisuja konflikteihin saadaan vain puuttumalla niiden taustalla oleviin poliittisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin. Rauhanvälitystoiminta muodostaa yhden keinon diplomatian perustoimintojen joukossa konfliktien ennaltaehkäisyssä, konfliktien ratkaisussa ja luottamuksen lisäämisessä. Rauhanvälitys on usein ensimmäinen askel sovinnon tiellä. Rauhanvälityksen avulla pohjustetaan pidemmän aikavälin tukea poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten instituutioiden rakentamiselle.”¹

Edellä mainitulla lainauksella alkaa Rauhanvälityksen toimintaohjelma, jonka Suomen ulkoasiainministeriö julkaisi joulukuussa 2011. Se kuvastaa hyvin tällä hetkellä vallitsevaa ymmärrystä konfliktien luonteesta ja siitä, millä keinoilla niitä tulisi ratkaista. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi kylmän sodan päättymisen jälkeen. 1990-luvulla vahva ideologinen vastakkainasettelu päättyi ja Suomi muun Euroopan mukana mukautui uuteen eurooppalaiseen turvallisuusympäristöön. Neuvostoliiton romahdettua Suomi liittyi konkreettisesti kiinni länteen Euroopan Unionin jäsenyyden myötä. Euroopassa ”idän uhka” katosi ja eurooppalaiset valtiot keskittyivät liberaalin ja demokraattisen maailman rakentamiseen, jossa suursodan mahdollisuus oli enää harmaa vivahde historiassa. Yleisen globalisaatiokehityksen ohella, suursodan mahdollisuuden pieneneminen olikin merkittävimpiä syitä koko turvallisuuden käsitteen uudelleen muotoutumiseen. Perinteisiä kovan turvallisuuden periaatteita haastavat laaja turvallisuus ja inhimillinen turvallisuus toivat käsitteinä sekä tutkimukseen että yhteiskunnalliseen keskusteluun yksilön ja yhteisöjen näkökulman, vastapainona perinteiselle valtiopainotteiselle näkökulmalle. Tämä edesauttoi myös kansalaisyhteiskunnan mukaantuloa

ulko- ja turvallisuuspoliittiseen keskusteluun. Median laaja mukaantulo sotien ja konfliktien keskeiseksi toimijaksi on muuttanut käsitystämme ja suhtautumistamme kriiseihin ja keinoihin niiden hallitsemiseksi. Inhimillisten kärsimysten välittäminen reaaliaikaisena länsimaisille kotisohville on tuonut tavallisen väestön osaksi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sotiin ja kriiseihin osallistuminen ei ole enää vain valtiojohtajien kesken päätettävä asia, vaan merkittävien päätösten tueksi haetaan yhä useammin kansalaisten laajaa hyväksyntää.

Kylmän sodan päättymisen aiheuttama turvallisuus- ja sotilaspoliittinen tyhjiö johti osaltaan myös käsitteen ”uudet sodat” syntymiseen. Uusilla sodilla tarkoitetaan viime vuosinakin paljon esillä olleita epäsäännöllisen tai asymmetrisen sodan näyttämyksiä uusine piirteineen. Aina kolmekymmentävuotisen sodan päättäneestä Westfalenin rauhasta vuodesta 1648 lähtien olemme tottuneet siihen, että sodat ovat olleet valtioiden ja kansakuntien monopoleja. Carl von Clausewitzin määritelmä siitä, että sota on valtion poliittisten valintojen jatkumo, on kaikille tuttu. Mm. Badie tiivistää clausewitziläisen ajattelumallin näin: *"Vihollisenkin määritteli valtio. Vihollisesta tuli osa kansallisen ja yhteisen hyvän vahvistamista. Länsimaissa idea vihollisesta kaikessa yksinkertaisuudessaan asettui kansainvälisen pelin keskiöön ja se inspiroi moottorin lailla poliittista ajattelua. Ja sota oli se, millä vihollista voitiin vastustaa eikä tämän ajattelun ulkopuolella ollut mitään."*² Toisen maailmansodan jälkeistä aikaa hallitsi kaksinapainen suunnattoman sotilaallisen pelotteen rakentamiseen perustuva vastakkainasettelu, aina Neuvostoliiton romahtamiseen asti. Kylmän sodan päättymisen jälkeisessä tilanteessa kilpailu puhtaasta voimasta jäi muiden tekijöiden jalkoihin. Jugoslavian ja Georgian sodat sekä tapahtumat Ukrainassa ja Krimillä ovat todisteita tästä. Klassisen sodan parametrit ja konfliktien osapuolet sotkeutuvat ennennäkemättömällä tavalla, kuten vaikkapa Kiovan Maidanilla. Yhteiskunnalliset liikkeet ovat tulleet konflikteihin mukaan. Aasian ja Afrikan irtaantuminen siirtomaavallasta merkitsi siirtymävaihetta klassisista sodista uudentyyppisiin konflikteihin. Monin paikoin sisällissodat olivat tie ulos vanhasta ja niiden synty on kaukana vain valtion sisäisestä valtataistelusta. Ne johtuvat valtion epäonnistumisesta, sen heikkoudesta, laillisuuden puutteesta ja sopeutumattomuudesta kohtaamaan yhteiskunnallinen mädänneisyys. Se, mikä ennen oli politiikan jatketta, on nyt politiikan vajetta."³

Turvallisuusympäristön muutos, uusi laaja turvallisuusajattelu sekä uusien sotien synty ovat muokanneet länsimaista ja suomalaista sodan kuvaa. Samalla ne ovat muokanneet kuvaa siitä,

¹ Rauhanvälityksen toimintaohjelma 2011, 5.

² Badie 2014.

miten, milloin ja kenen toimesta sotia, kriisejä ja konflikteja tulisi ratkaista tai hallita. Suomella on rauhanrakentamiseen ja rauhanturvaamiseen liittyen pitkät perinteet. Suomalainen rauhanturvaaminen täyttää 60 vuotta vuonna 2016. Ensimmäiset suomalaiset rauhanturvaajat lähtivät Yhdistyneiden kansakuntien UNEF-operaatioon Suezille 10.12.1956. Tämän jälkeen noin 45 000 suomalaista on palvellut yli 40 rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatiossa Lähi-idässä, Afrikassa, Aasiassa ja Euroopassa. Rauhanturvaamisella ja kansainvälisellä kriisinhallinnalla on ollut merkittävä vaikutus Suomen kansainväliselle asemalle. Kylmän sodan aikana puolueettomuuspolitiikasta tuli Suomen valttikortti, joka tuki Suomen aktiivista osallistumista rauhanrakentamiseen, sovittelutyöhön ja YK:n rauhanturvaoperaatioihin. 1990-luvulta lähtien Suomi on osallistunut aktiivisesti myös Naton ja Euroopan unionin johtamiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä yhteen Etyjin sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon. Rauhanturvaoperaatiot ovat tukeneet kriisialueiden vakauttamista ja neuvotteluratkaisun saavuttamista. Myös rauhanvälityksellä on ollut ratkaiseva merkitys monilla kriisialueilla. Suomi on sekä rauhanturvajoukoilla että yksittäisten ihmisten merkittävällä henkilökohtaisella panoksella pystynyt tukemaan tätä kehitystä.⁴

Suomi on ollut rakentamassa rauhaa monin tavoin, mutta näkyvin panostus kansainvälisen turvallisuuden talkoisiin on kautta aikojen toteutettu sotilaallisen kriisinhallinnan ja rauhanturvaamisen kautta. Raitasalo toteaa, että osallistuminen asteittain vaativammaksi muuttuvaan kriisinhallintayhteistyöhön ei perustu ainoastaan Suomeen kohdistuvien uhkien ennaltaehkäisyyn, vaan osaltaan myös suomalaisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen identiteetin uudelleenrakentamiseen kylmän sodan ajan muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Osallistuminen kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin (ml. humanitaariset operaatiot) on mahdollistanut suomalaisen identiteetin liittäminen läntiseen arvoyhteisöön: kriisinhallintaan tulee osallistua, koska keskeisimmät suomalaisen identiteetin länsimaihin sitovat toimijat – Yhdysvallat ja Euroopan valtiot – osallistuvat monikansallisiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Osallistumalla näihin operaatioihin muiden mukana Suomi kykenee osoittamaan muille – ja itselleen – kuulumista kehittyneiden läntisten maiden joukkoon. Myös mahdollisuus solidaarisuuteen (kollektiiviseen läntiseen identiteettiin) perustuvaan ulkopuoliseen apuun Suomelle sen joutuessa kriisin syövereihin on toiminut osana sotilaallisen kriisinhallinnan merkityksen kasvuun liittyvää logiikkaa.⁵

³ Badie 2015.

⁴ Puolustusministeriön tiedote 5.2.2016.

Sotilaallisia keinoja kriisien hallitsemiseksi pidetään edelleen tärkeinä, mutta kuten todettua, ymmärrys ennalta ehkäisevien, pitkäjänteisten, laaja-alaisen ja väkivallattomien ratkaisukeinojen tarpeellisuudesta on vakiinnuttanut vahvan asemansa länsimaisen arvoyhteisön sekä myös suurvaltojen politiikassa. Rauhanvälitys on yksi keinoista, joka on viime vuosina kasvattanut painoarvoaan valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen politiikoissa ja keinovalikoimissa. Rauhanvälitystoiminnan hyödyllisyys on saanut kansainvälistä tunnustusta osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ja kestävään kehitykseen tähtäävää kehityspolitiikkaa. Kansainväliset, alueelliset ja muut järjestöt (esim. Yhdistyneet Kansakunnat, Euroopan Unioni, Afrikan Unioni, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö) sekä monet valtiot (mm. Sveitsi, Norja, Ruotsi, Belgia, Turkki) ovat kiinnittäneet entistä suurempaa huomiota rauhanvälityksen tuomaan lisäarvoon konfliktien ratkaisussa ja ennaltaehkäisyssä.⁶

Myös Suomi on lähtenyt tähän kehitykseen mukaan. Vuonna 2010 ulkoministeri Alexander Stubb totesi Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja –aloitetta koskevan esitteen alkusanoissa, että ”*meillä pitää olla kunnianhimoisia tavoitteita, kuten se, että voimme puhua Suomesta rauhanvälityksen suur- tai mallimaana*”⁷. Historiansa ja osaamisensa pohjalta Suomella on hyvät edellytykset kehittää profiiliaan rauhanvälityksen eturivin tekijäksi, mutta kuten aloitteessa todetaan, tämä edellyttää Suomen hallitukselta pitkäjänteisyyttä ja sitoutumista⁸. Rauhanvälityksen suurvallaksi ei tulla vain oman ilmoittautumisen perusteella, vaan se edellyttää paljon muuta osaamista ja resursointia.

Tässä tutkimuksessa paneudutaan rauhanvälitykseen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan työkaluna. Olemmeko edes matkalla rauhanvälityksen suurvallaksi ja jos olemme, miksi? Rauhanvälityksen merkitystä ja asemaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on tarpeellista hahmottaa, koska se on arvostetuista suomalaisista rauhanvälittäjistä kumpuavasta perinteikkyydestään huolimatta politiikkalinjana melko tuore, erityisesti valtiolähtöisenä tavoitteellisenä ja järjestelmällisenä toimintana. Rauhanvälitys hakee asemaansa myös osana kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaa, joka viitekehyksenä tarjoaa sille luontevan paikan valtion strategiakentässä, mutta toimii lisäksi reflektiopintana erilaisista konfliktien ratkaisukeinoista ja Suomen linjauksista päätettäessä. Kaikkien strategioiden ja toimintalinjojen tulisi perustua ulko- ja turvallisuuspoliittisiin intresseihin, eli tavoitteisiin. On

⁵ Raitasalo 2008, 124.

⁶ Rauhanvälityksen toimintaohjelma 2011, 5.

⁷ Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja –aloitetta koskeva esite 2010, 5.

⁸ Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja –aloitetta koskeva esite 2010, 14.

tärkeää pohtia, miten rauhanvälitys vastaa strategisena vaihtoehtona näihin tavoitteisiin sekä myös Suomen arvoihin ja identiteettiin. Konstruktivistisesta näkökulmasta rauhanvälitys määrittyy ja rakentuu yhteiskunnallisesti sanojen ja tekojen kautta. Se on sosiaalinen konstruktio, jonka merkitystä tulisi tulkita monesta eri näkökulmasta. Miksi Suomi on valinnut tai miksi juuri Suomen kannattaisi valita rauhanvälitykseen panostaminen kaikista tarjolla olevista vaihtoehdoista? Miten Suomi näkee hyötyvänsä siitä ja mitä se haluaa valinnallaan kertoa muille? Poliitiikka on kamppailua merkityksistä ja aina jokin merkitys nousee muiden yläpuolelle. Tämä tutkimus pureutuu rauhanvälityksen merkityksiin Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan viitekehyksissä.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelma

Tutkimus selkeyttää rauhanvälityksen merkitystä ja roolia Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan työkaluna. Jotta rauhanvälityksen merkitystä ulko- ja turvallisuuspolitiikan työkaluna voidaan arvioida, on selvitettävä, mitä rauhanvälitys tarkoittaa suomalaisessa kontekstissa ja mikä on sen rooli ja merkitys ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden kannalta. Rauhanvälityksen on todettu olevan osa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaa, joten on myös selvitettävä, millaisena keinona rauhanvälitys näyttäytyy osana tätä kokonaisuutta sekä suhteessa muihin keinoihin.

Konstruktivismin valossa politiikka on aina kontekstisidonnaista ja tekijöidensä näköistä. Jotta saadaan selville, ketkä tahot rauhanvälityksen asemaan vaikuttavat ja miten käytännössä merkityksiä luodaan ja perustellaan, on tunnettava ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan vaikuttavat keskeiset päätöksentekijät sekä heidän näkemyksensä ja ilmauksensa rauhanvälitykseen liittyen. Strategioiden sekä retoriikan avulla voidaan lisäksi tulkita, mihin suuntaan rauhanvälitys on mahdollisesti kehittymässä tulevaisuudessa.

Tutkimus keskittyy rauhanvälityksen merkityksiin. Merkitysten sosiaalisesti konstruoidun luonteen vuoksi, on niiden tulkittamiseksi syytä reflektoida merkitysten tuottamisen rinnalla kulkevia sosiaalisia faktoja. Tämän tutkimuksen osalta se tarkoittaa rauhanvälityksen merkitykseen vaikuttavia tai vaikuttaneita konkreettisia asioita, kuten resursointia ja rakenteita. Sosiaalisten faktojen selvittämisen päämääränä on arvioida, korreloivatko ne rauhanvälitykselle annettuja merkityksiä.

Tutkimus keskittyy Suomen kansalliseen näkökulmaan, mutta ulko- ja turvallisuuspolitiikan työkaluna rauhanvälitykseen liittyy vahva kansainvälinen sidos. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan voidaan nähdä olevan monimuotoista toimintaa, jolla pyritään suunnittelemaan, organisoimaan, koordinoimaan ja valvomaan kansainvälisiä suhteita ja käyttäytymistä kansainvälisessä järjestelmässä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehtävänä on edesauttaa Suomen intressien toteutumista kansainvälisessä järjestelmässä. Rauhanvälityksen merkityksien selvittämiseksi, on tunnettava Suomen keskeisimmät kansainväliset viiteryhmät ja arvioitava Suomen rauhanvälitystoimintaa suhteessa niihin.

Rauhanvälitystoiminta voidaan nähdä myös strategiana, jolla Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset intressit, eli tavoitteet saavutetaan. Tavoitteiden saavuttaminen tietyn strategian avulla sisältää aina epävarmuuksia, jotka saattavat joko edesauttaa tai heikentää tavoitteiden saavuttamisen mahdollisuuksia. Siitä syystä rauhanvälitystoimintaa on arvioitava myös riski-näkökulmasta. On arvioitava, mitä sellaisia epävarmuustekijöitä rauhanvälitystoimintaan liittyy, jotka saattavat vaikuttaa ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Riskien tunnistaminen on tärkeää, jotta voidaan arvioida strategian laatua, verrata sitä muihin vaihtoehtoihin strategioihin sekä arvioida riskinotto-kykyä ja -halua suhteessa tunnistettuihin riskeihin.

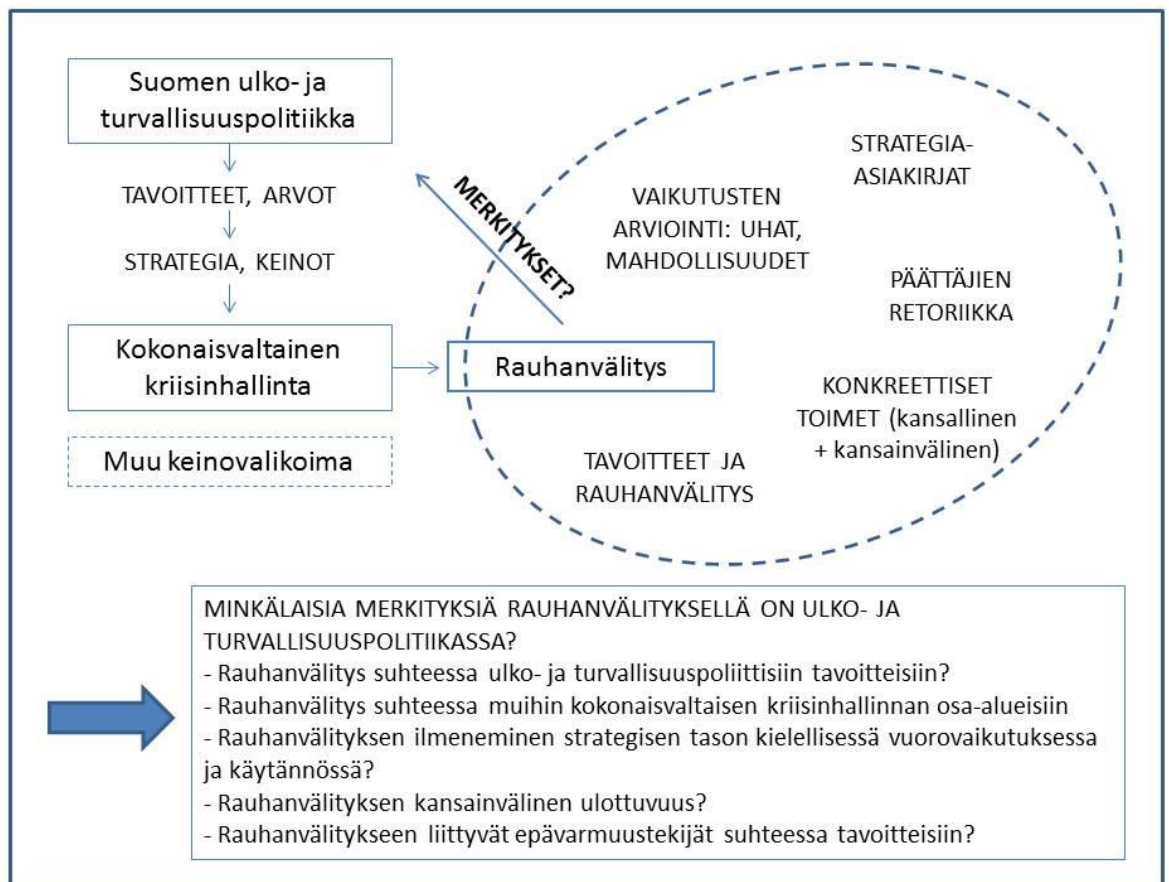
Tämän tutkimuksen tavoitteena on tulkita rauhanvälityksen asemaa ja merkityksiä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan työkaluna sekä osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Tavoitteen saavuttaminen lisää tietoa siitä, millainen strategia ja keino rauhanvälitystoiminta on, suhteessa ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Tutkimuksen avulla saadaan päätöksenteon tueksi arvioita ja perusteluita, mikä on rauhanvälityksen poliittinen ja statuksellinen asema sekä miten todellisuus vastaa poliittiseen retoriikkaan. Tutkimus tuottaa arvioita siitä, millaisia epävarmuuksia rauhanvälitykseen strategiana liittyy. Tulkintaa rauhanvälityksen merkityksistä voidaan hyödyntää myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä rauhanvälitykseen liittyvien resurssien kohdentamisessa. Lisäksi tutkimus lisää ymmärrystä rauhanvälityksestä ja kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuudesta yleisesti sekä tietoutta rauhanvälityksen merkityksestä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan työkaluna ja yhtenä keinona kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimassa.

Tutkimusongelma on, **minkälaisia merkityksiä rauhanvälityksellä on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa?**

Tutkimusongelmaa lähestytään vastaamalla tutkimuskysymyksiin, jotka ovat

- Miten rauhanvälitys kytkeytyy ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin?
- Millainen on rauhanvälityksen suhde muihin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinoihin?
- Millaista poliittista painoarvoa rauhanvälitykselle annetaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien päättäjien keskuudessa?
- Miten rauhanvälitykseen resursointia ja rakenteita on kehitetty viimeisten vuosien aikana?
- Miten kansainvälinen ulottuvuus ilmenee rauhanvälityksen merkityksissä?
- Millaisia riskejä ja epävarmuuksia rauhanvälitystä painottavaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyy?

Tutkimuksen tavoitteita ja tutkimusongelmaa havainnollistetaan kuvassa 1.



kuva 1: Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

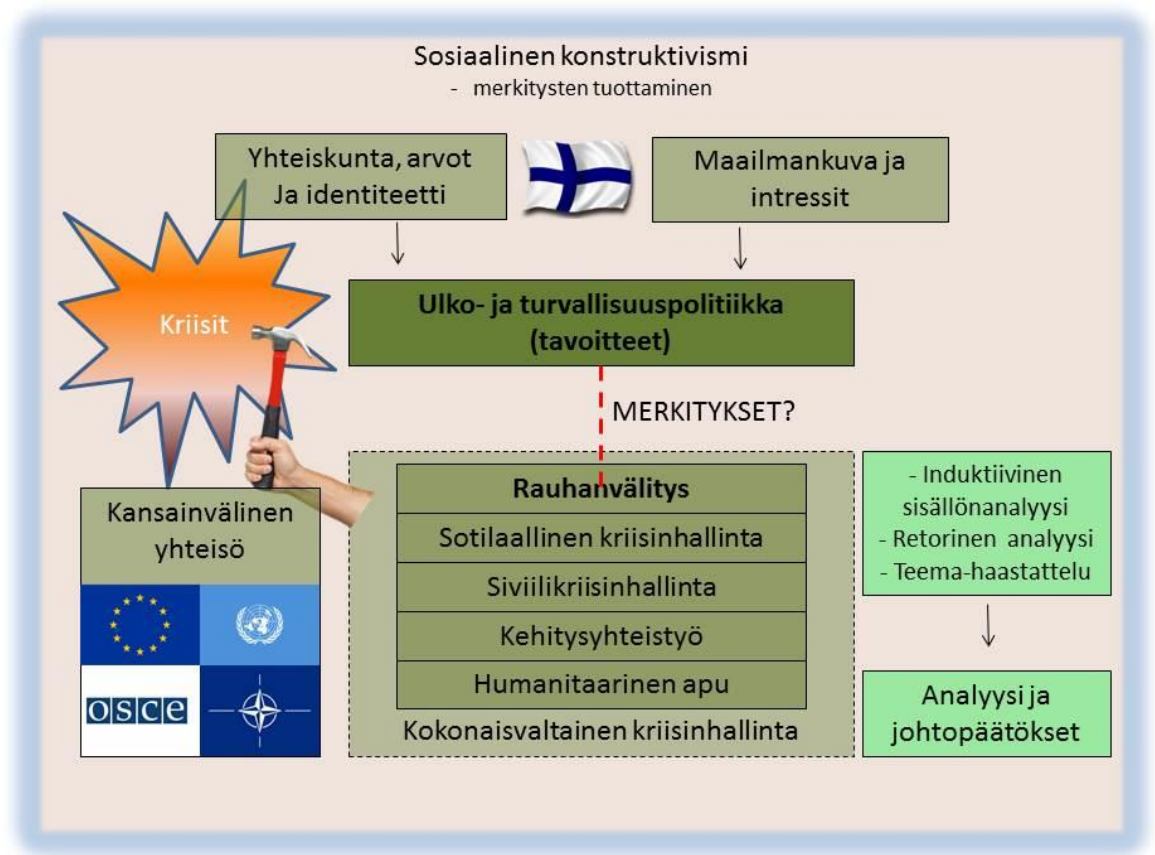
1.3 Teorettinen viitekehys, tutkimusasetelma ja rajaukset

Tutkimuksen teoreettisena viitekehysenä on sosiaalinen konstruktivismi. Sosiaalista konstruktivismia käsitellään tarkemmin luvussa 2.1, mutta tiivistetysti se on teoreettinen viitekehys yhteisten merkitysten ja tulkintojen sosiaalisen rakentumisen ymmärtämiseksi ja selittämiseksi. Konstruktivismille on ominaista juuri tulkinnallisuus ja ymmärtäminen, ei niinkään objektiivinen faktojen selittäminen. Tämän tutkimuksen valossa ulko- ja turvallisuuspolitiikka, sen tavoitteet sekä keinot tavoitteiden saavuttamiseksi, eivät ole objektiivisesti lähestyttävissä olevia kansainvälisiä faktoja. Ne ovat poliittisia ja sosiaalisia käsitteitä, joka saavat eri aikakausina erilaisia merkityksiä ja tulkintoja. Tutkimus kohdentuu yhden Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi määritetyn keinon, rauhanvälityksen merkityksien tulkitsemiseen. Rauhanvälitystä tarkastellaan osana kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaa, joka määrittää sille kontekstin ja rajaa tarkastelunäkökulmaa.

Tutkimuksen ylimpänä määrittävänä tekijänä ovat Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet, jotka voidaan nähdä muodostuvan suomalaisen yhteiskunnan, sen arvojen ja identiteetin sekä vallitsevan maailmankuvan ja Suomen valtiollisten intressien perusteella. Valtion vuorovaikutteista toimintaa tavoitteiden saavuttamiseksi kutsutaan politiikaksi. Tavoitetilan toteutumiseksi, on määriteltävä keinot, joilla tavoitteet saavutetaan. Valtiotasolla nämä keinot on kuvattu erilaisissa strategia-asiakirjoissa, jotka linjaavat ja ohjaavat politiikan toteuttamista. Yhtenä strategiakokonaisuutena voidaan pitää kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, jonka sisältämää valikoimaa erilaisia kriisien ja konfliktien ratkaisemiseen tarkoitettuja keinoja kutsutaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaksi. Keinot ovat tavallaan myös tietynlaisia alastrategioita. Tutkimuksessa rauhanvälitystoiminta käsitetään yhdeksi keinoksi, eli strategiaksi, jonka funktio on edistää Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamista.

Tutkimus keskittyy Suomen kansallisen tason toimintaan, mutta tutkimusasetelman vahvan kansainvälisen ulottuvuuden johdosta tarkastellaan myös Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista vuorovaikutusta kansainvälisessä järjestelmässä ja rakenteissa. Kansainvälinen järjestelmä on laajasti verkottunut. Kriisit ja konfliktit eivät ole enää sidottuja tiettyyn maantieteelliseen sijaintiin, vaan niiden vaikutukset tuntuvat ainakin välillisesti myös Suomessa. Yhtä lailla niiden ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta on tullut kansainvälisen järjestelmän toimijoiden yhteisten arvojen ja solidaarisuuden kautta yhteisvastuullinen

tehtävä, johon Suomikin on ilmaissut sitoutuneensa. Yhteisvastuullisuuden ohella toimijoiden voidaan kuitenkin nähdä myös pyrkivän varmistamaan omien intressiensä toteutuminen kansainvälisessä järjestelmässä. Tutkimuksessa pyritään tulkitsemaan rauhanvälitykselle kansallisesti annettuja merkityksi, suhteessa omiin intresseihinsä, jotka tässä tutkimuksessa ymmärretään ulko- ja turvallisuuspoliittisina tavoitteina. Analyysin taso on siis kansainvälinen ja valtiotaso. Operatiiviseen tasoon tehdään joitakin viittauksia, mutta lähtökohtaisesti se rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys on havainnollistettu kuvassa 2.



kuva 2: Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

Tutkimuksen pääasialliset tutkimusmenetelmät, eli metodit ovat induktiivinen, eli aineistolähtöinen sisällönanalyysi ja retorinen analyysi, joita täydennetään teemahaastattelulla. Sisällönanalyysissä aineistoa tarkastellaan eritellen, yhtäläisyyksiä ja eroja etsien ja tiivistäen. Sisällönanalyysi on diskurssianalyysin tapaan tekstianalyysia, jossa tarkastellaan jo valmiiksi tekstimuotoisia tai sellaiseksi muutettuja aineistoja. Tutkittavat tekstit voivat olla melkein mitä vain: kirjoja, päiväkirjoja, haastatteluja, puheita ja keskusteluja. Sisällönanalyysin avulla pyritään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä

tiivistetty kuvaus, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin ja aihetta koskeviin muihin tutkimustuloksiin.⁹ Retorinen analyysi retoriikka on viestinnän, esittämisen ja puhumisen taitoa. Se on pyrkimystä antaa haluttu kuva yleisölle asioista, saada ihmiset näkemään asiat halutussa valossa ja tekemään haluttuja asioita. Retoriikka on vakuuttamisen ja suostuttelemisen taitoa, mutta se voidaan käsittää myös argumentaation ja perustelemisen taidoksi.¹⁰ Teemahaastattelu soveltuu käytettäväksi, kun halutaan syventää tietoa jostakin asiasta. Tässä tutkimuksessa sen tarkoitus on tarjota tulkinta-apua ja aiheeseen tutkijaa paremmin perehtyneen henkilön näkemystä johtopäätöksien tueksi. Tutkimusmenetelmät on selitetty tarkemmin luvussa 2.2.

Tutkimusasetelmaan vaikuttaa suuresti tutkijan positio, sekä tieteellisestä että sosiaalisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Käsittelen myöhemmin tässä tutkimuksessa kulttuurin vaikutuksia liittyen itse tutkimusongelmaan ja tutkimuskohteeseen, mutta kulttuurisilla tekijöillä on vaikutusta myös tieteelliseen tutkimukseen ja erityisesti tutkijaan. Liesisen mukaan, mieleemme vaikuttavat kulttuurikerrokset ulottuvat aina kansalliselta tasolta oman viiteryhmämme alakulttuureihin. Meihin vaikuttavat etniset, kielelliset ja uskonnolliset tekijät oman kansallisen kulttuurimme sisällä. Sukupuolten ja sukupolvien väliset erot samoin kuin sosiaaliluokka muuttavat lähestymistapojamme. Myös poliittisella näkemyksellämme on taipumusta vääristää tulkintaamme uskomustemme suuntaan. Tutkimuksissa on osoitettu tieteellisen tutkijan kulttuuritaustan olevan kriittinen tekijä kulttuurien välisessä havainnoinnissa. Tapamme havainnoida yhteisöjä ja sosiaalisia tilanteita on oman kulttuuritaustamme värittämää ja se sanelee mitä aistimme, mitä havaitsemme, miten tulkitsemme ja miten viestimme havaintomme.¹¹

Tarkastellessani itseäni tutkijana, voin todeta, että olen keskiluokkainen suomalainen perheellinen 33-vuotias mies, joka on kotoisin Varsinais-Suomesta, opiskellut pääkaupunkiseudulla, töissä Etelä-Karjalassa ja asuu Pirkanmaalla. Opiskelen maanpuolustuskorkeakoulussa sotatieteiden maisterikurssilla, viranomaisyhteistyön koulutusohjelmassa, kansainvälisen turvallisuuden suuntautumisvaihtoehdossa. Pääaineenani luen strategiaa, joka käytännössä painottuu pitkälti kansainvälisiin suhteisiin ja turvallisuuspolitiikkaan. Opintoihin kuuluvan harjoittelun suoritin ulkoasiainministeriössä, poliittisella osastolla, turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikössä. Olen puhtaasti siviili, mutta varusmiespalveluksen jälkeen ollut kahdesti sotilaallisen kriisinhallinnan

⁹ Tuomi & Sarajärvi 2002, 105.

¹⁰ Karvonen 1999, 259.

operaatioissa; 2004-2005 Kosovossa ja 2007-2008 Afganistanissa. Näkökulmani ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä kriisinhallintaan ja rauhanvälitykseen on lievästi sotilaspoliittinen, mutta pyrin tietoisesti tarkastelemaan ilmiöitä myös muista näkökulmista. Sotilaallisesta näkökulmasta irtautumista kuvastaa jo oikeastaan aihevalintanikin, joka ei ole aivan perinteinen maanpuolustuskorkeakoulun opiskelijalle. Rauhanvälitykseen minulla ei ennen opiskelujani ollut kovin merkittävää suhdetta, joten koen tarkastelevani sitä melko puhtaalta pöydältä. Olen kuitenkin jo pitkään ollut kiinnostunut ja seurannut kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehitystä, joka varmasti on nähtävissä tutkimusasetelmassakin. Tutkijana konstruktivistinen lähestymistapa kuvaa mielestäni hyvin yleistä suhtautumistani tieteeseen ja tutkimukseen. Se olikin kohtalaisen looginen valinta tämän tutkimuksen näkökulmaksi, johon toki myös tutkimuksen aihe johdatti melko nopeasti. Aiemmalta koulutukseltani olen turvallisuusalan tradenomi ja erikoistunut riskienhallintaan sekä turvallisuusjohtamiseen. Työskentelen riskienhallintapäällikkönä Imatran kaupunkikonsernissa, jossa vastaan myös varautumisen ja turvallisuuden kehittämisestä. Taustani näkyy tutkimuksessa todennäköisesti prosessien ja päätöksenteon pohdiskelussa, analyttisyydessä, mahdollisesti myös organisatorisuuden ja vaikutusten arvioinnin korostamisena. En ole poliittisesti sitoutunut, vaan edustan enemmänkin virkamies- ja asiantuntijakuntaa, mutta olen työni puolesta melko paljon tekemisissä myös poliittisten päättäjien kanssa.

1.4 Aikaisempi tutkimus ja tutkimuksen lähdemateriaali

Tutkimuskohteena rauhanvälitys on melko tuore, joten varsinkaan suomalaista tutkimuskirjallisuutta ei ole saatavilla kovin pitkältä ajalta. Kuitenkin viime vuosina rauhanvälitykseen liittyvä tutkimus on lisääntynyt, tosin pääosin erilaisten raporttien ja analyysien muodossa. Tutkimusta on tehty aikaisemmin lähinnä pro gradu –tasolla. Esimerkiksi Jenny Saarinen on tutkinut vuonna 2012 aiheetta ”Moniraitainen diplomatia – Rauhanvälitystä harjoittavien toimijoiden koordinointi monitasoisen rauhanprosessin viitekehyksessä”¹². Mette Vuolan pro gradu –tutkielma vuodelta 2009 tarkastelee rauhantekemisen legitimointia ja markkinointia puolivirallinen rauhanvälityksen ja Crisis Management Initiativen kannalta.¹³ Tampereen yliopiston Rauhan- ja konfliktitutkimuskeskuksen (TAPRI) tutkimusjohtaja Tarja Väyrynen toteaa, että

¹¹ Liesinen 2010, 140-141.

¹² Saarinen 2012.

¹³ Vuola 2009.

rauhanvälityksestä itsestään ei ole puutetta, mutta siihen liittyvästä tutkimustiedosta kyllä on. Hänen mukaansa tiedämme yllättävän vähän esimerkiksi siitä, mitkä ovat rauhanvälittämisen onnistumisen edellytykset eli milloin konflikti on ”kypsä” soviteltavaksi, kenen tulisi istua neuvottelupöydässä, mistä tulisi neuvotella ja millainen välittäjä onnistuu parhaiten. Yritykset tutkia aihetta joutuvat aloittamaan peruskysymyksestä, miten onnistumista mitataan ja mikä on se aikaperspektiivi, jossa voidaan puhua onnistumisesta.¹⁴ Väyrynen kuitenkin puhuu ennen kaikkea operatiivisen, eli käytännön tason rauhanvälityksen tutkimuksesta. Olemassa oleva tutkimus onkin keskittynyt operatiiviselle tasolle, eikä valtio- tai politiikkatason tutkimuskirjallisuutta rauhanvälityksestä juurikaan ole.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa on tutkittu jossain määrin, mutta kuten Hassi toteaa, suomalainen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tutkimus on suhteellisen vähäistä ja keskittyy pääasiassa siihen, miten kriisinhallinnan lukuisten toimijoiden erilaiset tavoitteet ja toimintamallit olisi kohdemaan kannalta tehokkainta järjestää, mikä on kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-kokonaisuuksien keskinäinen suhde ja mitä kokonaisvaltaisuus ylipäättään tarkoittaa.¹⁵ Hän on itse tutkinut sitä, miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelu ilmentää Suomen kansallista identiteettiä ja kansallisia intressejä¹⁶. Lisäksi hän on tutkinut aiemmin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansallisten päämäärien haasteita ja mahdollisuuksia¹⁷. Ensin mainittua maanpuolustuskorkeakoulun diplomityötä olenkin hyödyntänyt melko paljon tässä tutkimuksessa, koska molemmissa tarkastellaan Suomea valtiotoimijana, strategisella tasolla.

Primäärilähteet tälle tutkimukselle muodostuvat valtion strategia-asiakirjoista sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien päätöksentekijöiden lausuntoaineistoista. Strategia-asiakirjat on valittu siten, että ne ilmentävät mahdollisimman hyvin tutkimusasetelman mukaista ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan linjauksia, eli niille annettuja sosiaalisesti konstruoituja merkityksiä. Primäärilähteitä ovat viimeisimmät turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko¹⁸, hallitusohjelmat¹⁹, kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia²⁰, kansallinen siviilikriisinhallinnan strategia²¹, kehityspoliittinen

¹⁴ Väyrynen 2014.

¹⁵ Hassi 2015, 10.

¹⁶ Hassi 2015.

¹⁷ Hassi 2014.

¹⁸ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, 2009

¹⁹ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 2015, Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011.

²⁰ Kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009.

²¹ Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia. 2014.

selonteko²², rauhanvälityksen toimintaohjelma²³ sekä yhteiskunnan turvallisuusstrategia²⁴. Päättäjien lausuntoaineisto kuvataan tarkemmin niitä käsittelevässä luvussa. Strategia-asiakirjoista saatuja havaintoja syvennetään ja analysoidaan kriittisesti tutkimuskirjallisuuteen ja muihin lähteisiin tukeutuen tutkimusasetelman mukaisesti

Muusta lähdekirjallisuudessa keskeisimpänä teoksena tämän tutkimuksen kannalta pidän Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU:n vuonna 2014 julkaisemaa teosta Rauhanvälitys – suomalaisia näkökulmia²⁵. Se kiteyttää hyvin suomalaista rauhanvälityksen toimijuutta sekä kansallisesti että osana kansainvälistä järjestelmää. Rauhanvälitystä sellaisenaan sekä sitä osana kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kokonaisuutta, käsitellään lisäksi lukuisissa ulkoasiainministeriön selvityksissä ja toimintaohjelmissa sekä tutkimuslaitosten ja järjestöjen julkaisuissa. Ulkoasiainministeriö julkaisi Rauhanvälitys: Suomen suuntaviivoja -raportin²⁶ vuonna 2010, Rauhanvälityksen toimintaohjelman²⁷ vuonna 2011 ja kansallisista vuoropuheluista kertovan julkaisun²⁸ vuonna 2014. Lisäksi Ulkoasiainministeriö suomensi keväällä 2014 YK:n tehokkaan rauhanvälityksen ohjeistuksen²⁹. Tutkijoiden ja kansalaisyhteiskunnan piirissä rauhanvälitystä on käsitelty viime vuosina muun muassa Safer Globen Suomen rauhanvälitysvaivien rakentaminen -taustapaperissa³⁰ (2011), Ulkopoliittisen Instituutin ja CMI:n Global networks of mediation: Prospects and avenues for Finland as a peacemaker -julkaisussa³¹ (2012) sekä TAPRIn Nordic Approaches to Peace Mediation. Research, Practices and Policies -julkaisussa³² (2014). Aihetta sivuttiin myös KATU:n julkaisussa Siviilit kriisejä hallitsemassa: Matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan³³ (2012).

2 METODOLOGIA

2.1 Tutkimuksen teoriaperusta

²² Suomen kehityspolitiikka – Yksi maailma, yhteinen tulevaisuus, kohti kestävästä kehityksestä. 2016.

²³ Rauhanvälityksen toimintaohjelma. 2011.

²⁴ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. 2010.

²⁵ Nissinen & Doty (toim.) 2014. Rauhanvälitys – suomalaisia näkökulmia.

²⁶ Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja -aloitteen esite. 2010.

²⁷ Rauhanvälityksen toimintaohjelma. 2011.

²⁸ National Dialogue and Internal Mediation Processes: Perspectives on Theory and Practice.

²⁹ Yhdistyneet Kansakunnat - Tehokkaan rauhanvälityksen ohjeistus. 2012.

³⁰ Kerckänen & SaferGlobe Finland 2011.

³¹ Global networks of mediation: Prospects and avenues for Finland as a peacemaker. 2012.

³² Nordic Approaches to Peace Mediation. Research, Practices and Policies. 2014.

Tieteenfilosofisesti tutkimus perustuu sosiaaliseen konstruktivismiin. Konstruktivismi ei ole kansainvälisten suhteiden teoria sellaisenaan. Se on enemmänkin teoreettinen viitekehys yhteisten merkitysten ja tulkintojen sosiaalisen rakentumisen ymmärtämiseksi ja selittämiseksi. Toisin sanoen, konstruktivismi on tapa tarkastella ja selittää kansainvälisiä suhteita³⁴. Rationalistisia teorioita, neorealismia ja neoliberalismia yhdistää rationalismiin pohjautuva ajattelu valtioista mahdollisimman suureen omaan etuun tähtäävinä toimijoina. Sosiaalisen konstruktivismin puolestaan katsotaan muodostuneen kansainvälisen politiikan lähestymistavaksi ennen kaikkea vastauksena neorealismille ja neoliberalismille. Yhteistä konstruktivistisille teorioille onkin niiden asettama painotus identiteettien ja intressien muodostamiseen liittyville kysymyksille, joita ei juuri ole huomioitu rationalistisissa teorioissa³⁵. Konstruktivismin pääperiaatteena on se, että ihmisten toisiin toimijoihin ja muihin asioihin kohdistuva käyttäytyminen perustuu merkityksiin, joita he antavat asioille ja toisille toimijoille³⁶.

Klotzin ja Lynchin mukaan, konstruktivismin ontologia tukeutuu kolmeen osakokonaisuuteen: intersubjektiivisuuteen, kontekstiin ja voimaan. Intersubjektiivinen ymmärrys muodostuu rakenteista ja toimijoista. Nämä normit, säännöt, merkitykset, kielet, kulttuurit ja ideologiat ovat sosiaalisia ilmiöitä, jotka luovat identiteettejä ja ohjaavat toimintaa. Ollakseen olemassa, useamman yksilön tulee hyväksyä kyseinen sosiaalinen ilmiö ja määrittää itsensä sekä tekemisensä suhteessa ilmiöön. Tiedetyt merkitykset tulevat ajan mittaan pysyviksi, luoden sosiaalisia säännöstöjä (social orders), joita konstruktivistit kutsuvat rakenteiksi ja instituutioiksi. Säännöt ja normit asettavat oletuksen siitä, miten maailma toimii, minkälainen käyttäytyminen on legitimoitua sekä millaiset intressit ja identiteetit ovat mahdollisia.³⁷

Intersubjektiiviset ymmärrykset vaihtelevat alueittain, aikakausittain sekä hierarkioiden puitteissa. Tästä johtuen, konstruktivistit sijoittavat tutkimuskysymyksensä tilaa koskevaan, historialliseen sekä sosiaaliseen kontekstiin sitoen. Ymmärtääkseen, miten muutokset vaikuttavat tietyllä alueella tai ajassa elävään ihmiseen sekä arvioidakseen ihmisten potentiaalia muuttaa vallitsevia käytäntöjä, tutkijoiden tulee välttää konkretisoituja, keskitettyjä ja staattisia kulttuurin käsitteitä, jotka sulkevat pois muutoksen mahdollisuuden. Hyväksytyt halut ja käyttäytyminen yhdessä ajassa tai yhteiskunnassa, eivät välttämättä ole

³³ Siviilit kriisejä hallitsemassa: Matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan. 2014.

³⁴ Ruggie 1998, 879–880.

³⁵ Wendt 1992, 393.

³⁶ Wendt 1992, 396.

hyväksyttyjä toisessa ajassa, paikassa tai sosiaalisessa ympäristössä.³⁸ Konstruktivistiselle tutkimukselle kontekstin ymmärtäminen onkin tärkeää. Tutkijan on tiedostettava myös oma roolinsa ja vaikuttimensa, tietyssä kontekstissa, intersubjektiivisuuden tulkitsejana.

Konstruktivismiin kolmas peruskomponentti on Klotzin ja Lynchin mukaan valta. Useat eri merkitykset ovat olemassa yhtä aikaa, usein kilpaillen toistensa kanssa. Tästä johtuen, konstruktivisti kysyykin, miten ja miksi tietyt käytännöt ovat vallalla tietyssä kontekstissa.³⁹ Alexander Wendtin mukaan valtasuhteet voivat aina vaikuttaa tietyn valtion käyttäytymiseen, mutta tapa, jolla ne vaikuttavat, riippuu intersubjektiivisista ymmärryksistä ja odotuksista, joita valtio osoittaa muita toimijoita kohtaan. Näiden sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta rakentuneiden, jaettujen merkitysten avulla voidaan Wendtin mukaan osaltaan selittää se, minkä vuoksi valtio esimerkiksi pitää tiettyjä valtioita liittolaisinaan tai toisia vihollisinaan.⁴⁰ Konstruktivismi ei näin ollen pidä toimijoiden intressejä etukäteen määriteltynä, vaan katsoo, että toimijat luovat keskinäisen vuorovaikutuksensa kautta melko kestäviä sosiaalisia rakenteita, joiden pohjalta ne puolestaan määrittelevät oman identiteettinsä sekä omat intressinsä.⁴¹

Kuten totesin jo aiemmin, konstruktivismi ei anna asioista ehdottomia totuuksia, vaan se tyytyy kuvailemaan todellisuutta ja sen eri näkökulmia. Tieto todellisuudesta muodostetaan hyödyntämällä ja analysoimalla sosiaalisia prosesseja, joissa todellisuus rakentuu. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaalinen kanssakäyminen ja erityisesti siihen liittyvä kieli, ovat tärkeitä tarkastelun kohteita. Kieli ymmärretään suhteelliseksi, käyttäjistään riippuvaiseksi, tilannesidonnaiseksi, seurauksia tuottavaksi ja sosiaalisen elämän kannalta merkitykselliseksi tekijäksi. Sosiaalisen konstruktivismiin näkökulmasta tarkasteltuna todellisuuden voidaan ajatella rakentuvan kielellisessä vuorovaikutuksessa.⁴²

Sosiaalisessa konstruktivismissa siis sosiaalinen kanssakäyminen ja erityisesti siihen liittyvä kieli, ovat tärkeitä tarkastelun kohteita. Näin ollen rauhanvälitykseen liittyvä retoriikka sekä strategia-asiakirjat nousevat tarkastelun keskiöön. Mitä valtiot tai kansainväliset organisaatiot haluavat sanoa tai korostaa, muotoilemalla tietyn asian haluamallaan tavalla. Yhteinen ajatus rauhanvälityksen keinoista ja merkityksestä on rakentunut yhteisten sosiaalisten käsitysten ja

³⁷ Klotz & Lynch 2007, 7-8.

³⁸ Klotz & Lynch 2007, 9-10.

³⁹ Klotz & Lynch 2007, 10-11.

⁴⁰ Wendt 1992, 397 ja 403.

⁴¹ Wendt 1992, 406.

⁴² Berger & Luckmann 1994, 34.

prosessien perusteella ja muokkautunut tapahtumien sekä ilmiöiden kautta nykyiseen olemukseensa. Lisäksi, kun rauhanvälityksen prosesseja tarkastellaan enemmän ruohonjuuritasolla, voidaan ajatella, että rauhanneuvotteluissa on kyse eri osapuolten luomien merkitysten ymmärtämisestä sekä yhteisen merkityksen luomisesta. Näkisin, että kompromissien saavuttaminen on pitkälti juuri erilaisten näkökulmien hyväksymistä ja omista näkemyksistä osittain periksi antamista. Rauhanvälityksen tavoitteiden tulisi olla yhtenäisiä, mutta niillä saattaa silti olla erilaisia merkityksiä eri osapuolille.

Konstruktivismi sopii hyvin tutkimuksen taustateoriaksi, koska valtion ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvä päätöksenteko, tavoitteet ja strategiat ovat pitkälti sosiaalisen prosessin tuloksia. Ne elävät ja muokkautuvat ajan hengessä. Kriisinhallintaan ja rauhanvälitykseen liittyviä strategisia päätöksiä ohjaavat pitkälti kunkin ajan sodan ja konfliktin kuva. Strategisen tason päätöksenteko on usein myös valtion tai organisaation poliittisen käsittelyn tai useamman organisaation yhteisen käsittelyn tulos. Maailman rakentuessa myös kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kuva rakentuu ja sen tavoitteet, toiminnot ja riskit muuttuvat vastaamaan esimerkiksi uhkia ja muita toimintaympäristön muutoksia. Konstruktivismia voidaan soveltaa empiiristen asioiden tutkimisessa. Perinteisesti tieteen teorialta vaaditaan kykyä tulla toistetuksi ja mahdollisuutta tulla todistetuksi vääräksi. Konstruktivismin osalta vääräksi todistamisen vaatimus on ongelmallinen, koska konstruktivistinen ontologia kiistää objektiivisen todellisuuden olemassaolon.⁴³ Tulkintojen toisintaminen ja osoittaminen vääräksi on aina subjektiivista ja riippuu tutkijasta sekä tarkastelunäkökulmasta. Se on sosiaalisen todellisuuden ydin.⁴⁴

Poliittisella ja strategisen tason viestinnällä on myös merkittävä rooli korkean tason asiakirjojen ja lausuntojen kautta – mitä halutaan sanoa ja näyttää olevamme tai tekevämme. Strateginen viestintä muodostaa tutkimukselle mielenkiintoisen näkökulman, jota voidaan peilata strategia-asiakirjojen sekä retoriikan avulla. Esimerkiksi Raitasalon mukaan konstruktivistisesta näkökulmasta tarkasteltuna puolustusvoimia kehitetään ja käytetään osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa normatiivisesti positiivisten kansainvälisten lopputulosten aikaansaamiseen (mm. rauhanturvaaminen ja sotilaallinen kriisinhallinta) sekä kommunikoimaan muille kansainvälisille toimijoille Suomen identiteettiä ja asemaa kansainvälisessä järjestelmässä. Tässä viimeksi mainitussa tehtäväkentässä puolustusvoimien kehittäminen ja käyttäminen osoittaa muille valtioille ja toimijoille Suomen näkemyksen

⁴³ Klotz & Lynch 2007, 105-107.

⁴⁴ Sikanen 2012, 17.

kansainvälisen turvallisuusjärjestelmän tilasta ja Suomen asemasta siinä.⁴⁵ Samoin voidaan tulkita, että Suomen panostaminen rauhanvälitystoimintaan kuvastaa Suomen käsitystä siitä, mitä keinoja kriisien ja konfliktien hallitsemiseksi tulisi käyttää. Toisaalta se ilmentää myös Suomen tavoittelemaa asemaa ja asemoitumista kansainvälisen politiikan areenoilla.

Konstruktivistisesta näkökulmasta kriisinhallinta ja rauhanvälitystoiminta ovat rakentuneet yhteisten sosiaalisten käsitysten ja prosessien perusteella ja muokkautuneet tapahtumien sekä ilmiöiden kautta nykyiseen olemukseensa. Tapahtumat ja ilmiöt synnyttävät tarpeita, joiden kautta muodostetaan uudenlaisia käsityksiä maailmasta. Nämä johtavat tavoitteiden uudelleen määrittelyyn, joka taas vallitsevien arvojen ja tulevaisuuden visioiden perusteella johtaa organisaatioiden, toiminnan ja prosessien muokkaamiseen. Samoin perustein rauhanvälitystoiminta ja sitä edeltäneet vastaavat muodot ovat kehittyneet jatkuvasti.

Rauhanvälitys on käsitteenä melko laaja ja monitulkintainen. Rauhanvälitys ilmenee hyvin erilaisina toimintoina, monilla eri tasoilla, monin eri motiivein. Tästä syystä sitä voidaan tulkita erilaisten kansainvälisen politiikan teorioiden kautta. Rationalistiset teoriat, liberalismi ja realismi, eivät suoranaisesti muodosta konstruktivismille vastavoimaa, sillä ne lähestyvät tietoa ja tutkimusta eri lähtökohdista. Tutkimusongelma ja -kysymykset siis ovat täysin erilaisia, eivätkä sinällään vertailukelpoisia, vaan enemmänkin toisiaan täydentäviä. Rationalististen teorioiden suhteesta konstruktivismiin ovat kirjoittaneet mm. koulukuntien johtavat teoreetikot James Fearon ja Alexander Wendt. Heidän mukaansa vastakkainasettelu näiden eri koulukuntien välillä on turhaa, joskin akateeminen keskustelu ja väittely sinällään ovat hyödyllisiä tutkimuksen kehittymisen kannalta. Rationalistista ja konstruktivistista tutkimusta tulisi vertailla ontologisten ja empiiristen näkökulmien sijaa enemmänkin pragmaattisella tasolla, jossa eri suuntaukset nähdään analyttisinä linsseinä, joiden läpi sosiaalista todellisuutta katsotaan.⁴⁶

Klassiseen liberalismiin kuuluu keskeisesti saksalaisen Immanuel Kantin kehittämä ajatus demokratioiden rauhanomaisesta elosta ja niiden pyrkimyksestä ratkaista konfliktit rauhanomaisesti. Rauhanvälitys ja yleisemmin diplomaattiset keinot tähtäävät juuri kyseiseen liberalismiin perusajatukseen. Liberalismin ideaan kuuluvat myös kansainväliset valtioiden yhteenliittymät sekä yhteistyö yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Rauhanvälitystoiminnasta on samaan tapaan tullut valtioiden yhteistä tekemistä, jota kuvaavat

⁴⁵ Raitasalo 2008, 24.

⁴⁶ Fearon & Wendt 2002, 52-72.

hyvin esimerkiksi YK:n päätöslauselmat rauhanvälitykseen liittyen sekä kansainväliset rauhanvälityksen ystäväryhmät, joita on perustettu niin YK:n, EU:n kuin Etyjinkin puitteissa. Lisäksi liberalismissa korostetaan kansainvälisten normien ja sopimus pohjaisen toiminnan merkittävyyttä. Valtioiden halu olla vahvasti mukana kansainvälisen yhteisön toiminnassa ja kriisinhallintatoiminnassa kuvastaa juuri neoliberalistiselle omintakeisia piirteitä. Rauhanvälityksen ensisijaisena tavoitteena esitetään yleensä inhimillisen kärsimyksen loppuminen. Se voidaan nähdä selkeästi myös liberalismiin kautta tavoiteltavana päämääränä.

Realismissa valtiot nähdään keskeisinä maailmanpolitiikan toimijoina. Realismin näkökulmasta valtiot pyrkivät ajamaan omia etujaan, omista itsekkäistä lähtökohdistaan. Rauhanvälitykseen liittyen, valtio siis toteuttaa ja osallistuu rauhanvälitystoimintaan ajaakseen omia tavoitteitaan. Neuvottelijoilla voi olla oma tausta-agenda ja he pyrkivät vaikuttamaan neuvotteluiden lopputulokseen. Valtion kannalta saattaa olla edullista, että tietty alue pysyy epävakaana tai tietty samanmielinen johtaja vallassa. Rauhanvälitykseen osallistuminen voi realismin valossa olla myös keino nostaa omaa kansainvälistä statusta ja ulkopoliittista asemaa. Todetaanhan Suomenkin strategia-asiakirjoissa useasti, että keskitytään toimintaan, josta on Suomelle eniten hyötyä ja merkitystä. Suomi ajaa kansainvälisesti läpi rauhanvälityksen toimintamalleja, joita se itse käyttää, jotta oma toiminta olisi helpompaa ja tehokkaampaa.

2.2 Tutkimusmenetelmät

Tässä luvussa kuvaan tutkimuksen menetelmällisen ulottuvuuden. Ensin esittelen laadullisen tutkimuksen perusteita sekä määrittelen tutkimuksen analyysimuodot. Tämän jälkeen kuvaan tiivistetysti, millä keinoilla olen käytännössä tutkimusta suorittanut, eli löytämään vastaukset tutkimuskysymyksiin. Lopuksi kuvaan vielä keskeiset tutkimusmenetelmät, eli sisällönanalyysin, retorisen analyysin sekä teemahaastattelun perusteita. Tutkimus on siis luonteeltaan laadullinen, eli kvalitatiivinen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimuksen kohdetta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja huomioiden, että samanaikaiset tapahtumat muokkaavat toisiaan. Kvalitatiivisen tutkimuksen tarkoituksena on usein ennemminkin löytää tai paljastaa tosiasioita kuin todistaa väittämien oikeellisuus. Tutkittavia kohteita ei voi olla kovin montaa kerrallaan, vaan ymmärrys muodostetaan perusteellisella perehtymisellä lähdeaineistoon.⁴⁷ Laadullinen tutkimus sopii hyvin tutkimukseen, joissa pyritään kuvaamaan,

⁴⁷ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2003, 151–157; Sipilä & Koivula 2013, 45–46.

ymmärtämään, selittämään ja tulkitsemaan todellisuuden ilmiöitä ja niihin liittyviä käytäntöjä ja merkityksiä. Se sopii käytettäväksi, kun ollaan kiinnostuneita tapahtuman tai ilmiön yksityiskohtaisista rakenteista tai yksittäisten toimijoiden merkitysrakenteista. Laadullinen tutkimus käsitteenä kattaa varsin monenlaisen kokoelman erilaisista lähestymistavoista ja menetelmistä.⁴⁸ Tämän kvalitatiivisen tutkimuksen tarkoituksena on muodostaa ymmärrys rauhanvälityksen merkityksestä ja asemasta tutkimusaineistosta, joka muodostuu pääasiassa Suomen strategia-asiakirjoista, selonteista ja raporteista sekä poliittisten päättäjien sekä vaikuttajien retoriikasta. Aineistoa täydennetään tutkimuskirjallisuudella ja asiantuntijahaastatteluilla.

Tutkimuksen laadullisen analyysin muotoa tarkasteltaessa voidaan todeta, että usein laadullinen analyysi jaetaan tieteellisen päättelyn logiikan perusteella induktiiviseen, deduktiiviseen ja abduktiiviseen analyysiin.⁴⁹ Tutkimusaineistosta esiin nousevat yksittäiset rauhanvälitystä käsittelevät havainnot koostetaan yleiseksi näkemykseksi rauhanvälityksen asemasta, eli yksittäisistä havainnoista koostetaan yleisiä johtopäätöksiä. Voidaan siis todeta, että tässä tutkimuksessa analyysimuoto on induktiivinen.

Toinen tapa jaotella analyysia on tarkastella analyysin tekemistä teorian merkityksen kannalta. Tällöin analyysimallit ovat aineistolähtöinen, teoriasidonnainen ja teorialähtöinen analyysi. Teorian merkitystä analyysin kannalta arvioitaessa voidaan todeta, että tämän tutkimuksen analyysimalli on aineistolähtöinen. Aineistolähtöisessä analyysissa tutkimusaineistoa analysoidaan tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä selvitetystä näkökulmasta. Toisin sanoen, viitekehyksessä esiin tuotu teoreettinen näkökulma ohjaa analyysin tekemistä, eikä aiemmillä havainnoilla, tiedoilla tai teorioilla tutkimuskohteesta ole vaikutusta tutkimustuloksiin, sillä analyysi on aineistolähtöistä ja pohjaa tiettyyn teoriaan. Aineistolähtöisen analyysin ongelmana voidaan kuitenkin pitää ajatusta siitä, ettei objektiivisia havaintoja ole olemassa, vaan että tutkimuksessa käytetyt käsitteet, tutkimusasetelma ja menetelmät viestivät tutkijan ennakkokäsityksistä. Tutkijan tulee kyetä ymmärtämään omat ennakkokäsityksensä ja varmistua siitä, että analyysi tehdään valitun teoreettisen viitekehyksen kautta tutkimusaineiston ehdoilla.⁵⁰

Tässä tutkimuksessa tutkimusongelmana on, minkälaisia merkityksiä rauhanvälityksellä on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Tutkimusongelmaa lähestytään vastaamalla

⁴⁸ Alasuutari 2001, 82.

⁴⁹ Tuomi & Sarajärvi 2009, 95.

tutkimuskysymyksiin, joiden perusteella kerätty ja analysoitu tieto tuottaa vastauksia tutkimusongelmaan. Koska tutkimus nojautuu konstruktivistiseen teoriaan, en etsi objektiivisia totuuksia, vaan tulkiten aineistoa ja muodostan sosiaalisesti konstruoidut päätelmäni rauhanvälityksen merkityksistä. Lähestyn tutkimusongelmaa kuudesta eri näkökulmasta, joiden perusteella olen luonut tutkimuskysymykset. Nämä kuusi kysymystä ovat:

- Miten rauhanvälitys kytkeytyy ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin?
- Millainen on rauhanvälityksen suhde muihin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinoihin?
- Millaista poliittista painoarvoa rauhanvälitykselle annetaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien päättäjien keskuudessa?
- Miten rauhanvälitykseen resursointia ja rakenteita on kehitetty viimeisten vuosien aikana?
- Miten kansainvälinen ulottuvuus ilmenee rauhanvälityksen merkityksissä?
- Millaisia riskejä ja epävarmuuksia rauhanvälitystä painottavaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyy?

Tutkimus nojautuu pääosin asiakirja-aineiston vertailevaan sisällönanalyysiin sekä puhe- ja lausuntoaineiston retoriseen analyysiin. Aineistoa täydennetään tutkimuskirjallisuudella sekä teemahaastatteluilla. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden sekä rauhanvälityksen kytkeytymisestä vastataan suorittamalla sisällönanalyysi, joka kohdistuu turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon, hallitusohjelmaan sekä ulkoasiainministeriön asiakirjoihin. Asiakirjojen analyysin perusteella muodostetaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteet. Tavoitteista jatkojalostetaan analyysin perusteella rauhanvälitykseen kytkeytyvät tavoitteet sekä arvioidaan niiden kautta rauhanvälityksen merkityksiä.

Toiseen tutkimuskysymykseen rauhanvälityksen suhteesta kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan muihin keinoihin vastataan vertailevan sisällönanalyysin avulla. Analyysi suoritetaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueiden keskeisiksi arvioimiini strategia-asiakirjoihin. Tarkoituksena on eritellä kaikki näiden strategia-asiakirjojen viittaukset rauhanvälitykseen sekä analysoida rauhanvälityksen suhdetta eri osa-alueisiin. Analyysien

⁵⁰ Tuomi & Sarajärvi 2009, 95 – 100.

perusteella, muodostan lopuksi kokonaisarvion rauhanvälityksen asemasta, suhteesta ja merkityksestä kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan sekä sen sisältämiin eri keinoihin.

Kolmanteen tutkimuskysymykseen rauhanvälityksen poliittisesta painoarvosta, vastaan tutkimalla ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien päättäjien retoriikkaa. Olen ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa tutkimalla kohdistanut retorisen analyysin henkilöihin, joilla on ollut tai on tällä hetkellä merkittävää vaikutusvaltaa ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon. Olen pyrkinyt löytämään rauhanvälitykseen liittyviä lausuntoja, joiden perusteella voidaan arvioida sen poliittista painoarvoa. Keskityn retorisessa analyysissä argumentaatioihin, eli väitteeseen ja sen perusteluihin. Lopuksi arvioin lausuntoaineistoa kokonaisuutena.

Neljäs tutkimuskysymys pyrkii valottamaan rauhanvälityksen merkityksiä sosiaalisten faktojen kautta. Analysoin kansallisia rakenteita sekä taloudellisia ja henkilöresursseja, joita rauhanvälitykseen on kohdistettu viimeisten vuosien aikana, tarkoitukseni tutkia korrelaatiota retoriikan ja näiden sosiaalisten faktojen välillä. Analyysin lähdeaineistona ovat valtion talousarviot, ulkoasiainministeriön julkaisut sekä muu tukeva materiaali.

Viides tutkimuskysymys kohdistuu rauhanvälityksen kansainväliseen ulottuvuuteen. Vaikka tutkimus rajoittuukin kansalliseen näkökulmaan, on rauhanvälitys pitkälti kansainvälistä sosiaalista vuorovaikutusta, jossa Suomi kommunikoi jatkuvasti kansainvälisen järjestelmän kanssa. Suomen keskeiset kansainväliset rauhanvälityksen viiteryhvät ovat Pohjoismaat, EU, YK ja Etyj. Analysoin niiden toimintaa ja rakenteita suhteessa Suomen rauhanvälitystoimintaan, pyrkien löytämään erilaisia merkityksiä niiden välillä.

Kuudes tutkimuskysymys keskittyy rauhanvälityksen epävarmuustekijöihin, eli riskeihin. Muodostan arviointimallin, jossa arvioin eri riskiluokkien kautta rauhanvälityksen mahdollisuuksia ja uhkia, suhteessa ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin. Riskiluokat perustuvat ISO 31000 Riskienhallintastandardiin ja ovat yleisesti käytössä suomalaisissa organisaatioissa. Rauhanvälitykseen liittyvien riskien arviointi oikeastaan kokoaa yhteen aiempien lukujen havaintoja ja johtopäätöksiä, joista on luontevaa siirtyä koko tutkimuksen johtopäätöksiin.

Kuten todettua, tutkimus nojaa menetelmällisesti sisällönanalyysiin. Sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmä, joka voi olla joko yksittäinen metodi tai

laajemmin ymmärrettävä analyysikokonaisuuksien teoreettinen kehys. Sisällönanalyysi oli alkujaan pelkästään määrällinen tutkimusmenetelmä, mutta sen katsotaan nykyään kuuluvan sekä kvalitatiivisiin että kvantitatiivisiin aineiston analyysimenetelmiin. Laadullisen analyysin tavoitteena on tarkastella jotain asiaa kokonaisuutena ja valottaa sen yhtenäiseksi ymmärretyn sisäisesti loogisen kokonaisuuden rakennetta⁵¹. Juuri tämä on sisällönanalyysin tehtävä. Bernard Berelson antoi vuonna 1952 sisällönanalyysille ensimmäisen määritelmän: "Sisällön erittely on kommunikaation ilmisällön objektiivista, systemaattista ja määrällistä kuvailua varten soveltuva tutkimustekniikka."⁵² Muutaman vuoden kuluttua tästä käsite laajeni tarkoittamaan määrällisen kuvailun lisäksi myös sanallisesti kuvailevaa tutkimusta eli tällöin menetelmä sai kvalitatiivisen ulottuvuuden. Näkemyksessä tapahtui pian muutos myös toisella tapaa; pelkän ilmisällön lisäksi siirryttiin kuvailemaan myös sisällön ulkopuolisia ilmiöitä. Ei siis kiinnitetty enää huomiota pelkästään suoraan aineistossa havaittaviin ilmiöihin, vaan myös niiden vaikutuksiin.⁵³

Sisällönanalyysin nykyinen tehtävä on siis kuvailla aineiston ilmisällön tai sen synnyttämien ulkopuolisten ilmiöiden sisältöä ja tuoda olennainen esiin. Tämä saavutetaan käymällä aineistoa järjestelmällisesti läpi ja luokittelemalla sen sisältö mielekkään jaottelun mukaiseksi. Luokittelussa ja tilastoinnissa aineistosta voidaan laskea esimerkiksi tietyn sanan esiintymisfrekvenssi tai jollekin aiheelle varattu palstatila. Tämä perustuu olettamukseen, että se kuinka usein sana tai teema esiintyy aineistossa, kertoo sen tärkeydestä.⁵⁴ Osittain tähän olettamukseen perustan sisällönanalyysin tässäkin tutkimuksessa.

Sisällönanalyysi on tutkimusmenetelmä, jonka avulla voidaan tehdä toistettavia ja päteviä päätelmiä tutkimusaineiston suhteesta sen asia- ja sisältöyhteyteen. Se on työväline, jolla voidaan tuottaa uutta tietoa, uusia näkemyksiä sekä saattaa esiin piileviä tosiasioita. Sisällönanalyysin pääkohdealueita ovat verbaalit sisällöt, symboliset sisällöt ja kommunikatiiviset sisällöt. Tutkittava aineisto voi olla jokseenkin mitä tahansa, kunhan sillä on yhteyttä tutkittavaan ilmiöön ja jos sitä voidaan koota, havainnoida ja analysoida.⁵⁵ Aineisto sisällön analyysissä on yleensä kirjallista, mutta se voi olla myös visuaalista tai auditiivista. Pietilän⁵⁶ mukaan aineistoksi kelpaa ”kaikki inhimillisen toiminnan tai käyttäytymisen tuotteet, joita voidaan pitää esittävinä”. Sisällönanalyysillä voidaan analysoida

⁵¹ Alasuutari 1994, 28-29.

⁵² Pietilä 1976, 51.

⁵³ Pietilä 1976, 40-53.

⁵⁴ Hannam 2002, 191.

⁵⁵ Anttila (laatimisvuosi tuntematon). ”Tutkimisen taito ja tiedon hankinta”, ns. Anttilan aineisto, on useita satoja sivuja laaja menetelmäkäsikirja.

kirjoitettua ja suullista kommunikaatiota. Sen avulla kerätty tietoaineisto tiivistetään niin, että voidaan tarkastella tutkittavien ilmiöiden ja asioiden merkityksiä, seurauksia ja yhteyksiä. Sisällönanalyysissä tutkimusaineistosta erotetaan samanlaisuudet ja erilaisuudet sekä pyritään luomaan hajanaisesta aineistosta selkeää ja yhtenäistä informaatiota, jotta tulkinta ja johtopäätösten teko on mahdollista. Aineiston analyysissä päättelyn logiikka on aineistolähtöinen. Konstruktivismin hengessä tutkielman johtopäätökset pyrkivät tuottamaan uusia näkökulmia ilmiöön, eivät positivistisia kausaliteetteja.

Luokitusrunko, havaintoyksikkö, luokitusyksikkö ja osio ovat sisällön analyysin keskeisiä rakenteellisia käsitteitä. Luokitusrunko on luettelo tutkimuksen sisältöluokista eli asioista, joiden yleisyyteen tutkimuksessa kiinnitetään huomiota. Sisältöluokat pyritään valitsemaan mahdollisimman hyvin sisältöä ja sen tärkeitä ilmiöitä kuvaileviksi. Tämä on tutkimuksen tärkein vaihe, sillä sisältöluokan valinta määrää sen, kuinka selkeitä ja havainnollisia tuloksia tutkimuksella on mahdollista saavuttaa.⁵⁷ Tämän tutkimuksen luokitusrunko ja sisältöluokitus ovat yksinkertaisia. Ne muodostuvat oikeastaan rauhanvälityksestä ja siihen liittyvästä retoriikasta. Niin sanotuksi sekundääriseksi sisältöluokaksi asetin itselleni kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan sekä ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet, sillä käydessäni läpi aineistoa, muodostin samalla kokonaiskuvaa edellä mainittujen sisältöluokkien suhteesta rauhanvälitykseen, vaikka en varsinaisesti niiden esiintyvyyttä tai sisältöä tutkikaan. Havaintoyksikkö on dokumentin se osa, jota tutkitaan, esimerkiksi haastattelu tai sanomalehden artikkeli. Havaintoyksikön pienempää osaa, usein virkettä, kutsutaan luokitusyksiköksi. Osiot ovat pienimpiä luokiteltavissa olevia tekijöitä, jotka kertovat jostain tutkittavasta ilmiöstä. Osio voi olla sana, jonka avulla pystymme yhdistämään luokitusyksikön johonkin sisältöluokkaan.⁵⁸ Havaintoyksikköni muodostuvat strategia-asiakirjoista sekä puheista. Sisällönanalyysin luokitusyksiköt ja osiot voidaan ajatella muodostuvat ”rauhanvälitys”-sanasta, sen eri muodoista sekä lause- ja asiayhteyksistä, joissa termiä on käytetty.

Menetelmänä sisällönanalyysi on luotettava ja hyvä tutkimusmenetelmä, joskin työteliäs. Vaarana on, että tutkija määrittelee sisältöluokat huonosti, eikä sen vuoksi saa tutkimuksestaan tarpeeksi relevantteja tuloksia. Sellaista vaaraa ei kuitenkaan ole, kuten esimerkiksi kyselytutkimuksessa, että tutkija tuottaisi ”vääää” tietoa. Sisällön analyysissä kaikki tulokset pohjautuvat dokumenttien sisällön (tai sen ulkopuolisten ilmiöiden) kuvailuun.

⁵⁶ Pietilä 1976, 54.

⁵⁷ Pietilä 1976, 93-130.

Sisällön analyysin heikkous on siinä, että usein keskitytään tarkastelemaan ainoastaan sitä, mitä aineistossa on, eikä kiinnitetä huomiota siihen, mitä aineistosta puuttuu.⁵⁹ Viimeksi mainittuun seikkaan olen yrittänyt kiinnittää tutkimuksessani huomiota.

Sisällönanalyysin ohella, toinen tutkimuksen keskeinen tutkimusmenetelmä on retorinen analyysi. Karvosen mukaan retoriikka on viestinnän, esittämisen ja puhumisen taitoa. Se on pyrkimystä antaa haluttu kuva yleisölle asioista, saada ihmiset näkemään asiat halutussa valossa ja tekemään haluttuja asioita. Retoriikka on vakuuttamisen ja suostuttelemisen taitoa, mutta se voidaan käsittää myös argumentaation ja perustelemisen taidoksi.⁶⁰ Jokisen mukaan retoriikalla tarkoitetaan yleensä yleisön vakuuttamista. Vakuuttaminen tapahtuu argumentoinnin avulla. Vakuuttamisen tavoitteena on saada yleisö sitoutumaan esitettyyn väitteeseen, asiaan. Argumentaatiossa pyritään lisäämään jonkin väitteen uskottavuutta ja vähentämään sen kanssa kilpailevien väitteiden asemaa sen rinnalla. Retoriikka ei liity vain juhlapuheisiin tai politiikkaan, joihin se helposti assosioidaan. Käytämme retoriikkaa jokapäiväisissä arkisissa keskusteluissakin.⁶¹

Retorinen analyysi sopii hyvin konstruktiiiviseen tutkimukseen, koska retoriikan tutkimuksessa aineisto nähdään kielellisenä konstruktiona, josta voidaan tarkastella argumentointia tai poetiikkaa. Poetiikassa tarkastellaan tekstissä tai puheessa käytettyjä kielikuvia, käsitteitä ja erotteluja tai rinnastuksia. Argumentoinnin tutkimisessa mielenkiinto puolestaan kohdistuu niihin strategioihin, joilla lukija tai kuulija kussakin tilanteessa halutaan vakuuttaa. Tällöin analysoidaan esimerkiksi, millaisia argumentteja mielipiteiden tai asenteiden perustelemiseen käytetään ja millaisiin konteksteihin nämä argumentit sidotaan.

Niin kutsutussa uudessa retoriikassa tarkastellaan keinoja, joilla erilaisia väitteitä tehdään uskottaviksi. Retorisessa analyysissä pyritään tunnistamaan ja erittelemään erilaisia retorisia keinoja eli tutkimuksen kohteena on mm. se, millaisia vakuuttamisen keinoja käytetään asioiden perusteluissa. Retoriikassa huomio on etenkin lausumien muotoilussa ja yleisösuhteen tarkastelussa, kun taas diskurssianalyysissä kytketään kielellisen tuottamisen muodot enemmän kulttuuristen merkitysten tuottamisen ja tulkinnan vuorovaikutuksellisten prosessien tarkasteluun. Yhdistettäessä mainitut lähestymistavat puhutaan retorisesta

⁵⁸ Pietilä 1976, 93-130.

⁵⁹ Kautonen & Rauhala 2002, 31.

⁶⁰ Karvonen 1999, 259.

⁶¹ Jokinen 1999, 46-47.

diskurssianalyysistä.⁶² Jokisen mukaan retorisessa analyysissä ollaan kiinnostuneita kielellisistä prosesseista analysoimalla, miten todellisuuden versioita pyritään saamaan vakuuttaviksi ja kuinka lukijoita tai kuulijoita koetetaan saada sitoutumaan niihin. Argumentointi ajatellaan asemoitumiseksi eli teoksi ja sosiaaliseksi toiminnaksi, kuten kielenkäyttö yleensäkin kielellisissä tarkasteluissa mielletään. Aineistoina retorisessa analyysissä voivat olla samankaltaiset aineistot kuin diskurssianalyysissäkin: erilaiset kulttuurituotteet, haastatteluaineistot ja dokumentit. Myös äänitallenteet puheista ja vaikkapa TV-ohjelmat ovat sopivaa materiaalia analyysiin.⁶³

Retoriikka luokitellaan usein sen mukaan, mihin kielenkäytön tasoon huomio suunnataan. Puhutaan puheiden ja esitysten retoriikasta, trooppien tai kielikuvien retoriikasta sekä argumentoinnin retoriikasta. Ensimmäinen tarkastelee puheiden, tekstien ja kuvien kokonaisuuksia, arvioiden niiden taidokkuutta tai vaikuttavuutta suhteessa yleisöön. Tarkasteltaessa esimerkiksi jonkin aikakauden tai kirjoittajan kielen tyypillisiä tai yksilöllisiä ajatusmuotoja tai tyylejä, puhutaan trooppiretoriikasta. Argumentointi suuntaa huomion esityksen niihin puoliin, joilla pyritään muuttamaan tai vahvistamaan yleisön käsityksiä asioista.⁶⁴ Tässä tutkimuksessa tutkitaan lähinnä argumentoinnin retoriikkaa. Verrattuna klassiseen retoriikkaan, joka liittyi kaunopuheisuuteen ja julkiseen esiintymiseen, korostaa uusi retoriikka enemmän tekstin analysointia, ei niinkään tuottamista. Perelmanin mukaan uusi retoriikka jatkaa ja laajentaa Aristoteleen ajatusta retoriikasta. Uusi retoriikka tutkii niitä argumentteja eli perusteluita, joilla päädymme kiistanalaisen väitteen hyväksymiseen tai hylkäämiseen. Uuden retoriikan edustama argumentaatioteoria on oleellinen osa tutkimusta, jos tarkastellaan ihmisten ratkaisuja edeltäviä harkintoja ja päätöksentekoon käytetyn käytännöllisen järjen olemassaoloa.⁶⁵

Oleellinen osa retoriikkaa on yleisö sekä sen merkityksellisyys. Perelmanin mukaan puhujan eli reettorin esitys vaikuttaa vain, jos se on sovitettu yleisönsä mukaan. Hän jaottelee yleisön kahtia universaaliyleisöön ja erityisyleisöön. Universaaliyleisöllä tarkoitetaan kaikkia niitä määrittelemättömiä henkilöitä, joilla on edellytykset ymmärtää puhujaa, kun taas erityisyleisö on vain harvoja ja valittuja, puhujan kanssa kenties saman ajatusmaailman omaavia henkilöitä tai vain yksikin henkilö. Puhuja voi siis sovittaa puheensa yleisön mukaan ja tietoisesti jättää

⁶² Jokinen, 1999, 47.

⁶³ Jokinen 1999, 126.

⁶⁴ Palonen & Summa 1996, 10.

⁶⁵ Perelman 1996, 11-12.

osan yleisöstä huomiotta. Puheessaan hän voi vedota esimerkiksi tiettyyn arvomaailmaan, jonka vain osa yleisöstä jakaa hänen kanssaan.⁶⁶

Strategisen tason virallisia asiakirjoja on saatavissa helposti, myös sähköisinä julkisina versioina. Usein viralliset asiakirjat halutaan myös pitää mahdollisimman tiiviinä, joka voi joskus johtaa tutkijan kannalta olennaisen tiedon puuttumiseen. Tästä syystä kirjallisen aineiston sisällönanalyysiä täydennetään muutamalla kohdennetulla asiantuntijoiden teemahaastattelulla. Teemahaastattelut on suoritettu perinteisen keskustelun avulla. Haastattelun teema oli sinällään kaikille haastateltaville yhtenäinen, mutta kysymyksenasettelu hieman vaihteli haastateltavan taustoista, edustamastaan organisaatiosta ja lähestymistavasta riippuen. Haastattelun tuloksista ei ole luotu selkeää ja yhtenäistä esitystä, vaan haastatteluista kerättyä tietoa on käytetty täydentämään tutkimuksen eri osa-alueita ja niiden luonne on muutenkin tutkimuksen kannalta vain lähdeaineistoa tukeva.

Teemahaastattelua käytetään usein, kun halutaan selvittää vähän tunnettuja ja tiedettyjä asioita. Haastattelu sopii tutkimusmenetelmäksi myös silloin, kun ei tiedetä, millaisia vastauksia tullaan saamaan, tai kun vastaus perustuu haastateltavan henkilön omaan kokemukseen. Haastattelua käytetään myös, kun halutaan syventää tietoa jostakin asiasta.⁶⁷ Haastattelun etuna voidaan pitää sitä, että sen avulla saadaan joustavasti huomioitua haastateltavat ja kerättyä tietoa eri tilanteissa. Haastatteluaiheiden järjestystä voi tarvittaessa muuttaa, ja se antaa mahdollisuuden myös tulkinnan tekemiseen. Vastaajiksi suunnitellut henkilöt saadaan helposti mukaan haastatteluun.⁶⁸

3 KESKEISET KÄSITTEET

3.1 Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksenteko

Tässä luvussa kuvataan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet sekä arvot, joihin ne perustuvat. Tavoitteet ja arvot muodostavat keskeisen reflektointipinnan tutkimusongelmaan nähden, sillä strategiaa tai keinoa on epätarkoituksenmukaista ja miltei mahdotontakin arvioida ilman toiminnan tavoitteiden ja toimintaympäristön huomioon ottamista. Tässä luvussa kuvataan myös Suomen päätöksentekojärjestelmän luonnetta sekä ulko- ja

⁶⁶ Perelman 1996, 20-24.

⁶⁷ Hirsjärvi & Hurme 2000, 35.

turvallisuuspolitiikkaan liittyvät keskeiset päätöksentekuelimet. Tavoitteena on hahmottaa, ketkä henkilöt ja mitkä instanssit tekevät päätöksiä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, kriisinhallintaan sekä myös rauhanvälitystoimintaan liittyen. Näin osoitetaan, että tutkimusongelmaan liittyvä tarkastelu on kohdistettu relevantteihin lähteisiin. Viimeisissä alaluvuissa esitellään keskeisimmät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa määrittävät dokumentit – Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko sekä hallitusohjelma. Niiden sisällöllinen merkitys on keskeinen arvioitaessa politiikan painopisteitä.

Globalisaation tuottaman sosiaalisen rakenteen tarjoamia keinoja ja resursseja on siirtynyt valtioilta muille kansainvälisille vaikuttajille, kuten rahamarkkinoille, suuryrityksille, ylikansallisille organisaatioille sekä kansalaisliikkeille ja -järjestöille, mutta valtiot ovat edelleen kansainvälisen järjestelmän keskeisiä toimijoita. Erityisesti silloin, kun vastataan globaaleihin uhkiin tai haetaan yhteistä ratkaisua ihmisoikeus- tai ympäristökysymyksiin, toiminta perustuu kansainvälisessä järjestelmässä tapahtuvaan rajat ylittävään valtioiden väliseen vuorovaikutukseen.⁶⁹ Valtiot osallistuvat kansainväliseen vuorovaikutukseen oman identiteettinsä ja intressiensä kautta. Valtion tavoitteellinen toiminta voidaan ymmärtää pyrkimyksenä edistää, toteuttaa ja turvata kansalliset intressit.⁷⁰ Kansallisella intressillä tarkoitetaan valtioiden kansainvälisen politiikan ja toimintaympäristön perusteella muodostamia ja määrittelemiä toiminnan tavoitteita. Kansalliset intressit määrittävät valtioiden toiminnalle tavoitteet, ja niiden avulla luodaan oikeutus ja rakennetaan tarpeellinen kollektiivinen ymmärrys sekä poliittinen tuki valtion toiminnalle. Kansallisten intressien määrittely on poliittisen vallan käyttöä, jonka tuloksena muodostuu valtion tärkeänä pitämä ja oikeutettu tavoitteellinen toiminta. Valtion toiminnan tavoitteina kansalliset intressit ilmentävät valtion ymmärrystä itsestään ja muista toimijoista osana kansainvälistä järjestelmää⁷¹. Kansalliset intressit määrittävät valtioiden toiminnalle tavoitteet, ja niiden avulla luodaan oikeutus ja rakennetaan tarpeellinen kollektiivinen ymmärrys sekä poliittinen tuki valtion toiminnalle. Kansallisten intressien määrittely on poliittisen vallan käyttöä, jonka tuloksena muodostuu valtion tärkeänä pitämä ja oikeutettu tavoitteellinen toiminta. Valtion toiminnan tavoitteina kansalliset intressit ilmentävät valtion ymmärrystä itsestään ja muista toimijoista osana kansainvälistä järjestelmää.⁷²

⁶⁸ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2008, 200–201.

⁶⁹ Kettunen 2005, 439.

⁷⁰ Saukkonen 1998, 221.

⁷¹ Hassi 2015, 27.

⁷² Weldes 1996, 275–276.

Politiikka on valtion keino edistää kansallisia intressejään osana kansainvälistä järjestelmää. Politiikka ilmenee ihmisten aktivoitumisena, strategioina, liittoina, kompromisseina, oikeutuksen hakemisena, toimeenpanona, neuvotteluina ja kollektiivisena valtana. Poliitiikan merkitys ilmenee yhteiskunnan kollektiivisena järjestäytymisenä tiettyjen päämäärien tavoittelemiseksi. Politiikka mahdollistaa valtioiden toiminnan kansainvälisessä järjestelmässä.⁷³ Valtioiden ja kansojen kulttuurista, taloudellista, poliittista ja sotilaallista vuorovaikutusta voidaan nimittää kansainvälisiksi suhteiksi. Ulkopoliitiikka on monimuotoista toimintaa, jolla pyritään suunnittelemaan, organisoimaan, koordinoimaan ja valvomaan kansainvälisiä suhteita ja käyttäytymistä kansainvälisessä järjestelmässä.⁷⁴

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeiset tekijät ovat johdonmukainen ulkopoliitiikka, yhteiskunnan toimivuuden varmistaminen ja kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen, kansallisen puolustuksen uskottava suorituskyky ja aktiivinen toiminta Euroopan unionin (EU) jäsenenä sekä osallistuminen kansainväliseen päätöksentekoon ja toimintaan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ja muiden maailmanlaajuisten ja alueellisten järjestöjen kautta. Ulkoasiainministeriön mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan yleistavoite on Suomen turvallisuuden ja kansainvälisen vaikutusvallan vahvistamisen sekä maan etujen edistämisen kasvavan kansainvälisen yhteistyön maailmassa.⁷⁵ Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa todetaan lähes vastaavasti, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata maamme itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus sekä parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia. Suomi edistää keskinäisriippuvuuksien maailmassa kansainvälistä vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa.⁷⁶

Suomi kuuluu Euroopan unionin jäsenenä ja pohjoismaana arvoyhteisöön, joka perustuu kansanvaltaan sekä laillisuusperiaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Suomen ulkopoliitiikan yhtenä pyrkimyksenä on korostaa näiden arvojen merkitystä kansainvälisestäkin.⁷⁷ Ulko- ja turvallisuuspolitiikan johdon ja toimijoiden tehtävänä on varmistaa Suomen toimintakyky kaikissa tilanteissa myös kansainvälisen ympäristön muutosten myötä. Toimintaympäristön muutos tekee välttämättömäksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja puolustuspolitiikan kehittämisen kokonaisuutena, uudet ja erilaiset uhkamallit huomioon ottaen. Tämän mukaisesti on huomioitava kehitys-, ihmisoikeus- ja

⁷³ Therborn 2012, 140-141.

⁷⁴ Hassi 2015, 28.

⁷⁵ Ulkoasiainministeriön internet-sivut: Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.

⁷⁶ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 2015, 34.

globalisaatiopolitiikan merkitys kansalliselle ja kansainväliselle turvallisuudelle. Valtioiden on kyettävä turvallisuuspolitiikassaan vastaamaan yhteiskunnan uudenlaisen haavoittuvuuden muodostamaan haasteeseen ja takaamaan yksilöiden hyvinvointi ja turvallisuus.⁷⁸

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Euroopan unioniin liittyvistä asioista ensisijainen vastuu on pääministerillä. Perustuslaki määrittelee toimivaltasuhteet. Hallituksen jäsenistä keskeisiä ulko- ja turvallisuuspoliittisia toimijoita ovat ulkoasiainministeri ja puolustusministeri sekä kasvavassa määrin myös sisäministeri ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden kysymysten kytkeytyessä yhä laajemmin toisiinsa. EU-jäsenyyden myötä eri hallinnonalojen suora vastuu oman alansa kansainvälisestä yhteistyöstä on laajentunut.

EU:n myötä presidenttivetoinen ulkopoliittinen johtajuus mukautui enemmän yleiseurooppalaiseen parlamentisaatiokehitykseen. Presidentin ja valtioneuvoston epävirallisten yhteydenpitomuotojen merkitys korostui parlamentaarisen vastuukatteen tuomiseksi presidentin toimintaan. Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta (UTVA) on yhteydenpitokeinoista keskeisin. Presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin katsotaan hallituksen esityksen perusteluissa muuntavan valiokunnan valmisteluelimestä todelliseksi päätöksentekokeimeksi. Yhteistoiminnassa johtamisen toinen sisällöllinen ulottuvuus kytkeytyy Suomen EU-politiikan johtamiseen. Valtioneuvoston toimivalta ulottuu EU:n koko toimialalle, mutta erityisesti EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien tärkeiden asioiden valmistelussa valtioneuvoston tulee toimia yhteistyössä presidentin kanssa.⁷⁹ Presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan muodot voivat vaihdella asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Yhteistoiminta voi laajakantoisissa asioissa edellyttää presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä keskusteluja. Kiireellisiä ratkaisuja vaativissa tilanteissa voi riittää yhteydenpito ministerivaliokunnan tai yksittäisen ministerin, lähinnä pääministerin, ulkoministerin tai asian valmistelusta vastaavan muun ministerin kanssa.⁸⁰

Lisäksi kansliapäällikkötasolla kokonaisturvallisuuteen liittyviä asioita valmistelee ja koordinoi turvallisuuskomitea. Ulkoasianministeriö ja puolustusministeriö valmistelevat ja toteuttavat Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Eduskunta vastaa

⁷⁷ Ulkoasiainministeriön internet-sivut: Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.

⁷⁸ Sama.

⁷⁹ HE 1/1998 vp, s. 26–28 ja 144–146.

⁸⁰ Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä 2012, s. 79.

kansainvälisiin suhteisiin liittyvästä lainsäädännöstä ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimeenpanon valvonnasta. Ulkoasiainvaliokunta valmistelee eduskunnan käsittelemiä kansainvälisiä asioita, suuri valiokunta EU-asioita ja puolustusvaliokunta puolustuspolitiikan kysymyksiä.⁸¹

Päätöksentekuelimien tarkastelun perusteella, tutkimuksen kannalta keskeisimpiä toimijoita ovat presidentti, ulkoasiainministeri, presidentin sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan TP-UTVA, ulkoasiainvaliokunta (uav) sekä suurimpana valmistelevana elimenä ulkoasiainministeriö. Päättäjien ja vaikuttajien retoriikan tarkastelun kohteiksi siis muodostuvat tämän tutkimuksen kannalta edellä mainitut tahot. Tarkastelu suoritetaan luvussa 5.2.

Valtioneuvoston selonteko Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta muodostaa perustan Suomen politiikan ohjaamiselle ja toiminnan vahvistamiselle maan etujen ja tavoitteiden edistämiseksi muuttuvassa kansainvälisessä tilanteessa. Selonteossa käsitellään kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia ja kehityskulkuja sekä niistä tehtäviä johtopäätöksiä, Suomen turvallisuuspoliittisia linjauksia, puolustuksen kehittämistä sekä toimia yhteiskunnan kokonaisuusturvallisuuden varmistamiseksi. Vastaavasti selonteossa käsitellään kattavaa keinovalikoimaa.⁸² Nykyisen, vuonna 2012 laaditun selonteon tarkastelujakso ulottuu 2020-luvulle. Selontekokäytännöllä pyritään siihen, että Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta vallitsee laaja poliittinen yhteisymmärrys ja sillä on kansalaisten tuki. Selonteko on siis poliittinen, päätöksenteon perusteiksi laadittu ohjaava asiakirja. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko laaditaan seuraavan kerran vuonna 2016. Sen rakenne tulee kuitenkin muuttumaan niin, että valtioneuvosto laatii ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon ja erikseen puolustuspoliittisen selonteon. Uutta ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa ei ehditä julkaista ennen tämän tutkimuksen valmistumista.

Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista. Uuden hallituksen on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa.⁸³ Hallitusohjelman konkretisoimiseksi laaditaan strateginen toimeenpanosuunnitelma. Se täsmentää hallitusohjelman painopistealueiden keskeiset tavoitteet, kärkihankkeet ja valmisteluvastuut strategisiksi poikkihallinnollisiksi

⁸¹ Ulkoasiainministeriön internet-sivut: Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.

⁸² Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, s. 7.

politiikkakokonaisuuksiksi. Hallitusohjelma täsmentää valtioneuvoston sopimat linjaukset, myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan suhteen. Viimeisin, pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma laadittiin keväällä 2015. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko, hallitusohjelma sekä kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan kytkeytyvät strategia-asiakirjat muodostavat tämän tutkimuksen keskeisen kirjallisen lähdeaineiston. Niiden sisältöä erityisesti rauhanvälityksen kannalta tarkastellaan luvussa 5.

3.2 Kokonaisvaltainen kriisinhallinta

Vuosituhanen vaihteen jälkeen kokonaisvaltaista lähestymistapaa konflikteihin (comprehensive, integrated, holistic approach) on korostettu niin YK:n turvallisuusneuvostossa, EU:n ulkosuhdehallinnossa kuin Suomen ulkoasiainministeriössä. Kokonaisvaltaisella lähestymistavalla tarkoitetaan kaikkien kansainvälisen yhteisön käytössä olevien resurssien tarkastelua kriisien ratkaisukeinoina. Käytännössä se tarkoittaa laajennettua yhteistyötä erilaisten ja eri tason toimijoiden – kuten sotilaiden, poliisien tai rauhanvälitysjärjestöjen – välillä, sekä eri politiikkalohkojen – kuten turvallisuus-, kauppa- ja kehityspolitiikan – tarkastelemista kokonaisuutena. Kokonaisvaltainen lähestymistapa on ihmisoikeusperustainen ja huomioi sellaisia läpileikkaavia teemoja kuin tasa-arvo, sukupuoliroolit ja ilmastokestävyys. Käsitteeseen liittyy myös ajallinen ulottuvuus: samaa toimintamuotoa voidaan käyttää useassa konfliktin vaiheessa.⁸⁴

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on käsitteenä jo melko vakiintunut, mutta silti siihen liittyy joitakin kiistanalaisuuksia. Virallisissa valtiotason strategia-asiakirjoissa se on kyllä määritelty, mutta varsinaiset kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri toimijat katsovat kokonaisuutta hieman vaihtelevasti. Kriisinhallinta-termin käyttäminen herättää tutkijan kokemuksen mukaan vastustusta erityisesti sektoreilla, jotka nojaavat vahvimmin inhimillisen turvallisuuden periaatteeseen ja käsityksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi humanitaarisen avun sekä kehitysyhteistyön toimijat. Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan toimijat omaksuvat käsitteen helpommin.

Hassin mukaan, Suomessa länsimainen kriisinhallintatraditio ilmenee kansallisesta identiteetistä johtuen siten, että kriisinhallintaoperaatioissa ei haluta mieltää olevan kyse sodista, joissa puolustetaan tärkeiksi tunnustettuja arvoja ja luodaan globaalia turvallisuutta.

⁸³ Valtioneuvoston internet-sivut: Valtioneuvoston nimittäminen ja järjestäytyminen.

Sen sijaan Suomi halutaan edelleen nähdä puolueettomana ja pyyteettömästi toisia auttavana valtiona. Kansalliseen identiteettiin ei sovi sodankäyminen omien arvojen ja kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden puolesta. Siksi toimintaa kuvataan kokonaisvaltaiseksi kriisinhallinnaksi, jolloin kansalliset intressit ja kansalliset tavoitteet eivät ohjaa toimintaa. Toiminnan mieltäminen kriisinhallinnaksi hankaloittaa toimintaa hämärtämällä tavoitteellisuutta. Suomessa länsimaille tyypillinen kriisinhallintaretoriikka on turhaa Suomen perusarvoista ja kansallisesta identiteetistä johtuen, sillä arvojensa ja kansallisen identiteettinsä perusteella kriisinhallintaa toteuttaessaan tai sodankäyntiin osallistuessaan Suomi joka tapauksessa toimii oikein, Hassi toteaa.⁸⁵

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa (2012) linjataan, että Suomen turvallisuuspolitiikka on sekä turvallisuuden aktiivista rakentamista että turvallisuushkien ennakointia ja torjumista. Suomen tulee arvioida kansainvälistä toimintaympäristöä, ennakoida siinä tapahtuvaa kehitystä sekä varmistaa, että turvallisuuspoliittinen toimintalinja parhaalla mahdollisella tavalla edistää kansainvälistä yhteistyötä, yhteistyövaraista turvallisuutta sekä Suomen kansainvälistä asemaa, arvoja, etuja ja turvallisuutta.⁸⁶ Ulkoasiainministeriö on lisäksi linjannut⁸⁷, että osallistuminen kansainväliseen kriisinhallinta-toimintaan on keskeinen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tavoitteena on tätä kautta parantaa kansainvälistä turvallisuutta ja siten vahvistaa myös Suomen omaa turvallisuutta. Suomen osallistuminen on monipuolista sekä maantieteellisesti että tehtävien luonnetta ja operaatioiden eri johtojärjestöjä ajatellen. Osallistumisessa pyritään keskittymään Suomen kannalta merkityksellisiin kriisialueisiin, joilla panoksemme avulla on saavutettavissa lisäarvoa ja joissa voidaan tukea sopivalla tavalla kriisinhallintaa kulloinkin toteuttavien tahojen toimintaa. Tarkoituksena on samalla panostaa tehtäviin, jotka ovat Suomen kannalta mielekkäitä ja kansallista puolustuskykyä kehittäviä. Samassa yhteydessä Ulkoasiainministeriö korostaa, että Suomi osallistuu aktiivisesti sekä sotilaalliseen että siviilikriisinhallintaan ja eri järjestöjen kautta toteutettavaan kriisinhallintaan. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2016 todetaan kansainvälisen kehitysyhteistyön osalta, että ”Suomi parantaa myös sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanvälityksen yhteensovittamista turvaten samalla humanitaarisen toiminnan riippumattomuuden”⁸⁸.

⁸⁴ Nissinen 2014, 15-16.

⁸⁵ Hassi 2015, 109.

⁸⁶ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, 73.

⁸⁷ Ulkoasiainministeriön internet-sivut: Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta ja rauhanvälitystoiminta ovat hyvin läheisesti linkittyneet toisiinsa. Vaikka eri toimijat eivät aina näe asiaa aivan samalla tavalla, uskallan todeta, että Suomessa rauhanvälitys ei perinteisesti kuulu kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueisiin, mutta sen merkitys kriisien ratkaisemisen yhtenä muotona on korostunut viime vuosina merkittävästi. Monissa julkaisuissa rauhanvälitystä käsitellään osana kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaa, mutta toisissa taas ei. Usein kriisinhallintaa koskevissa kirjoituksissa rauhanvälitys mainitaan, mutta sitä käsitellään muita osa-alueita suppeammin. Tarkastellessa rauhanvälitystä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan työkaluna, on mielestäni syytä avata hieman myös kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, johon liittyvät keskeiset tavoitteet ja periaatteet on määritetty Suomen kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa. Kun arvioidaan tietyn toimenpiteen tai keinon arvoa suhteessa tavoitteiden saavuttamiseen, on otettava huomioon myös muut käytettävissä olevat keinot.

Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia

”Kokonaisvaltainen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on keskeinen osa Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Päätös osallistumisesta kriisinhallintaoperaatioon tehdään ulko- ja turvallisuuspoliittisista lähtökohdista ja kriisialueen ja operaation tarpeiden mukaisesti, ottaen huomioon myös käytettävissä olevat suorituskyyt ja taloudelliset edellytykset. Suomi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan tasolla, joka vastaa Suomen pitkäaikaista sitoutumista kansainvälisen rauhan ja vakauden ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Tämä vahvistaa Suomen asemaa ja osoittaa selkeää halua osallistua kansainväliseen vastuunkantoon.”⁸⁹

Edellä mainitut turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon linjaukset ohjeistetaan yksityiskohtaisemmin Suomen kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa. Siinä määritellään mm. mitä kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan, mihin sillä pyritään ja millä keinoin yhteistyötä toteutetaan, jotta toiminta tukee ulko- ja turvallisuuspoliittisia tavoitteita. Kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia on siis olennainen osa ulko- ja turvallisuuspoliittista ja erityisesti kriisinhallintaa koskevaa päätöksentekoa.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsite ei ole aivan vakiintunut. Eri valtioilla ja organisaatioilla kokonaisvaltaisuuteen sisältyvät toiminnot hieman vaihtelevat. Kriisinhallintastrategiassa kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan sisältyvät sotilaallinen

⁸⁸ Valtion talousarvioesitys 2016. Momentti 30: Kansainvälinen kehitysyhteistyö.

⁸⁹ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012.

kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta, humanitaarinen apu sekä kehitysyhteistyö⁹⁰. Vastaavaa sisältöä tukee myös Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia⁹¹. Seuraavissa alaluvuissa esitetään tiiviisti kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueet.

Sotilaallinen kriisinhallinta

Sotilaallinen kriisinhallinta mielletään usein Suomessa perinteisimmäksi osaksi kriisinhallintaa. Suomessa rauhanturvaamisen juuret ulottuvat 1950-luvulle, josta lähtien Suomi on aktiivisesti osallistunut erilaisiin rauhanturvaamisoperaatioihin. Konfliktien ja kriisien luonne on kuitenkin muuttunut vuosien saatossa ja etenkin kylmän sodan jälkeen on länsimaissa alettua puhua kriisinhallinnasta. Sotilaallinen kriisinhallinta eroaa muusta kriisinhallintatoiminnasta siinä, että sotilaallisissa operaatioissa käytetään tai ollaan valmiita käyttämään asevoimaa ja operaatioon osallistuville joukoille on määritetty voimankäytön säännökset. Sotilaallinen kriisinhallinta on edelleen keskeisessä asemassa Suomen kriisinhallintatoiminnassa. Puolustushallinto ylläpitää ja kehittää korkeatasoisia ja monipuolisia sotilaallisen kriisinhallinnan suorituskykyä sekä kansainvälisesti yhteensopivaa nopean toiminnan kykyä. Samoin ylläpidetään ja kehitetään valmiutta osallistua vaativiin kriisinhallintatehtäviin.⁹² Sotilaallinen kriisinhallintatoiminta perustuu lakiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006). Päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.⁹³

Siviilikriisinhallinta

Siviilikriisinhallinta on osa keinovalikoimaa, jolla Suomi osallistuu pyrkimyksiin ehkäistä kriisien ja niiden vaikutusten leviämistä. Vuonna 2008 hyväksytyllä ja 2014 hallitusohjelman perusteella päivitetyllä siviilikriisinhallinnan kansallisella strategialla vahvistettiin Suomen valmiuksia osallistua siviilikriisinhallintaan. Strategia sisältää Suomen siviilikriisinhallinnan vision ja määrittelee tavoitteet Suomen osallistumisen edelleen vahvistamiseksi sekä siviilikriisinhallinnan voimavarojen ja osaamisen kehittämiseksi.⁹⁴

⁹⁰ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia. 2009.

⁹¹ Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia. 2014.

⁹² Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia, s. 9. 2009.

⁹³ Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, 2§ (211/2006).

⁹⁴ Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia, s. 7. 2014.

Siviilikriisinhallinnan tavoitteena on yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttaminen lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua. Siviilikriisinhallinnalla tuetaan valtion keskeisten yhteiskunnallisten toimintojen kehittämistä ja toimintaedellytysten vahvistamista. Siviilikriisinhallinta kattaa konfliktien ehkäisemiseen sekä rauhan ja vakauden ylläpitämiseen tähtäävät toimet, mutta myös pitkäkestoisemmat tilapäiset toimet, joiden tavoitteena on vahvistaa julkista hallintoa, oikeusvaltion periaatteita, ihmisoikeuksia ja demokratiaa. Siviilikriisinhallinnan tehtävät vaihtelevat tuki-, tarkkailu-, neuvonanto- ja koulutustehtävistä eri viranomaistoimijoita, kuten poliisia tai oikeuslaitosta korvaaviin tehtäviin toimeenpanevissa eli eksekutiivisissa operaatioissa.⁹⁵

Siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa todetaan, että osallistuminen kansainväliseen siviilikriisinhallintaan on keskeinen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tavoitteena on, että osallistuminen keskitetään ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittäviin operaatioihin. Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä tukeakseen kriisimaiden yhteiskunnallista kehitystä. Siviilikriisinhallinta on osa laajaa kokonaisvaltaista keinovalikoimaa, jolla Suomi pyrkii vakauttamaan maailman konfliktialueita, ehkäisemään uusien globaalien uhkien leviämistä ja parantamaan tätä kautta myös Suomen turvallisuutta. Siviilikriisinhallinnalla edistetään myös rajat ylittävien turvallisuushkien ennaltaehkäisyä ja hallintaa. Samalla Suomi osallistuu kansainväliseen vastuunkantoon ja tukee konfliktien ennaltaehkäisyä, ratkaisemista ja rauhanrakentamista.⁹⁶

Kehitysyhteistyö

Kehityspolitiikka on tärkeä osa Suomen johdonmukaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Kehityspoliittisen toiminnan tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja johdonmukaisuutta muiden politiikkalohkojen kanssa pyritään parantamaan jatkuvasti. Suomen kehityspolitiikan pohjana ovat YK:n vuosituhatjulistuksesta johdetut vuosituhattavoitteet, jotka tähtäävät äärimmäisen köyhyyden poistamiseen. Köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämisen ohella Suomi tukee kehitysmaita pitkällä tähtäimellä pääsemään irti apuriippuvuudesta vahvistamalla näiden omia voimavaroja.⁹⁷

Virallinen kehitysapu (Official Development Assistance = ODA) on taloudellisen yhteistyö- ja kehitysjärjestön (OECD) kehityskomitean (DAC) kehitysmaille antamaa julkista rahoitusta,

⁹⁵ Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia, s. 7. 2014.

⁹⁶ Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia, s. 7. 2014.

⁹⁷ Ulkoasiainministeriön internet-sivut: Kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön periaatteet.

joka tähtää taloudellisen kehityksen ja hyvinvoinnin lisäämiseen. ODAksi lasketaan sellaiset rahavirrat, joista ainakin neljäsosa on lahja-apua. Suomi on EU:ssa sitoutunut antamaan 0,7 prosenttia bruttokansantulostaan kehitysyhteistyömäärärahoina vuoteen 2015 mennessä.

Julkisen kehitysavun lisäksi Suomi pyrkii lisäämään innovatiivisia rahoituslähteitä, kuten päästöhuutokauppatuloja ja ohjaamaan niiden tuottoja kehitykseen. Suomen monipuolisten yhteistyömuotojen, kuten budjetti- ja sektorituen sekä kansalaisjärjestöjen yhteistyön avulla voidaan vähentää köyhyyttä ja eriarvoisuutta. Kehitysyhteistyön kautta esimerkiksi vahvistetaan julkista taloushallintoa, lisätään eri hallinnonalojen toimivuutta ja palvelujen saatavuutta, tuetaan elinkeinotoimintaa, vahvistetaan kansalaisyhteiskuntaa ja kavennetaan korruption elintilaa kehitysmaissa. Suomi lisää myös yksityisten yritysten ja julkisten toimijoiden mahdollisuuksia osallistua kehitysyhteistyöhön sekä vahvistamalla valtion vuoropuhelua elinkeinoelämän kanssa, että kehittämällä yksityisen sektorin kehitysyhteistyön muotoja. Monien erillisten omien hankkeiden sijasta kehitysyhteistyötä tehdään nykyisin yhä enemmän avunantajien yhteistyönä. Avunantajien yhteistyö pyritään sopeuttamaan kumppanimaan omaan kehityssuunnitelmaan. Se lisää avun tuloksellisuutta sekä molemminpuolista vastuuta kehityksen tuloksista.⁹⁸

Suomen kehityspolitiikka on linjattu hallituksen selonteossa helmikuussa 2016. Selonteossa otetaan huomioon ajankohtainen tilanne kehitysmaissa, YK:n kestävä kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030:n tavoitteet, sitova ilmastopöytäkirja, pakolaistilanne sekä Suomen käytettävissä olevat resurssit. Suomen kehityspolitiikan keskeinen tavoite on köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen. Suomi lisää tukeaan vähiten kehittyneille ja hauraille valtioille sekä suuntaa aiempaa enemmän voimavaroja pakolaisuuden lähtö-, vastaanotto- ja kauttakulkumaihin. Suomen kehityspolitiikassa painottuvat erityisesti naisten ja tyttöjen oikeudet sekä kehitysmaiden omien talouksien vahvistaminen työpaikkojen, elinkeinojen ja hyvinvoinnin lisäämiseksi. Painopisteisiin kuuluvat myös yhteiskuntien demokraattisuus ja toimintakyky sekä ruoan, veden ja energian saatavuus ja luonnonvarojen kestävä käyttö.⁹⁹

Uusi selonteko käytännössä korvasi kehityspoliittisen toimenpideohjelman¹⁰⁰, joka oli viimeksi päivitetty vuonna 2012. Toimenpideohjelmassa määritettiin Suomen

⁹⁸ Ulkoasiainministeriön internet-sivut: Kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön periaatteet.

⁹⁹ Valtioneuvoston selonteko: Suomen kehityspolitiikka – Yksi maailma, yhteinen tulevaisuus, kohti kestävä kehitystä. 2016.

¹⁰⁰ Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma. 2012.

kehityspolitiikan kolme tavoitetta – sukupuolten tasa-arvon ja ilmastokestävyyden edistäminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen. Lisäksi toimenpideohjelmassa on neljä painopistealuetta:

1. ihmisoikeuksia edistävä, demokraattinen ja vastuullinen yhteiskunta
2. osallistava ja työllistävä vihreä talous
3. luonnonvarojen kestävä hallinta ja ympäristönsuojelu
4. inhimillinen kehitys.

Voidaan siis todeta, etteivät kehityspolitiikan keskeiset periaatteet ole merkittävästi muuttuneet, vain painotukset. Hallitus kuitenkin uudistaa kehityspolitiikan toimintatapoja. Lähivuosina Suomi toteuttaa kehitysyhteistyötä niukemmin määrärahoihin ja henkilöresurssein. Voimavarat kohdennetaan entistä tarkemmin asetettujen tavoitteiden tueksi. Tehostetaan toimintaa ja parannetaan riskien hallintaa sekä tulosten ja vaikutusten mittaamista, raportointia ja arviointia. Myös avoin ja aktiivinen viestintä Suomen kehityspolitiikasta sekä globaalikasvatus ovat tärkeitä.¹⁰¹

Humanitäärinen apu

Suomen humanitaarinen apu perustuu humanitaariseen oikeuteen, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja pakolaisoikeuteen. Humanitaarisen avun linjauksessa määritellään Suomen humanitaarisen avun pääperiaatteet, tavoitteet, kanavat ja painopisteet. Linjauksen perustana on Suomen vuoden 2012 kehityspoliittinen toimenpideohjelma.

Humanitaarista apua annetaan humanitaaristen hätätilojen hoitamiseen. Näitä ovat aseellisen konfliktin, luonnonkatastrofin tai muun katastrofin aiheuttamat kriisit, jotka YK-järjestelmä, Kansainvälisen Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liike tai apua vastaanottavan maan oma hallitus sellaiseksi määrittelee. Suomen humanitaarisen avun tavoitteena on pelastaa ihmishenkiä, lievittää kärsimystä ja inhimillistä hätää sekä ylläpitää ihmisarvoa konfliktien ja luonnonkatastrofien aiheuttamien kriisien aikana ja välittömästi niiden jälkeen. Eettisenä lähtökohtana on humanitaarinen imperatiivi, jonka mukaan humanitaarista apua on annettava missä sitä tarvitaan. Elämää pelastavan toiminnan lisäksi tuetaan elinkeinojen suojelemista ja elpymistä. Humanitaariseen toimintaan kuuluu myös varhainen toipuminen, jolla tarkoitetaan humanitaarisen vaiheen aikana käynnistyviä kehitysluonteisia toimia, joiden avulla

helpotetaan siirtymistä kriisistä kehitykseen. Humanitaarisen avun rinnalla kriisin alkuvaiheessa tarvitaan usein pelastuspalvelutoimintaa, jota Suomessa koordinoi ja rahoittaa sisäasiainministeriö.

Lisäksi humanitaarisen avun linjauksessa korostetaan, että humanitaarinen apu ei ole kriisin hallintaväline eikä sen avulla pyritä ratkaisemaan kriisejä. Toiminnan pohjana ovat puhtaasti kansainvälisesti hyväksytyt humanitaariset periaatteet – humanisuus, tasapuolisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus. Suomi antaa apua yksinomaan tarpeeseen perustuen, ei poliittisista, sotilaallisista tai taloudellisista lähtökohdista käsin. Riippumattomuus ja puolueettomuus ovat perusedellytyksiä avun perillemenolle ja avustustyöntekijöiden turvallisuudelle.¹⁰²

4 RAUHANVÄLITYSTOIMINTA

Tässä luvussa tarkastellaan rauhanvälitystoimintaa yleisesti. Mitä rauhanvälitystoiminta itse asiassa on? Tarkastelen myös, miten siihen liittyvät periaatteet on muotoiltu Suomen kannalta keskeisimmässä asiakirjassa, rauhanvälityksen toimintaohjelmassa. Tarkastelen lisäksi rauhanvälitystä muutaman strategiantutkimukseen liittyvän teorian valossa. Teoriat antavat hyvin erilaisen kuvan rauhanvälityksen olemuksesta, mutta niiden kaikkien kautta voidaan vetää todentuntuksia johtopäätöksiä.

4.1 Rauhanvälitystoiminta yleisesti

Rauhanvälityksen suosio konfliktinehkäisyn ja -ratkaisun välineenä on kasvanut viimeisinä vuosikymmeninä huomattavasti. Samalla käsitteiden kirjo on laajentunut. Suomen ulkoasiainministeriön käyttämän rauhanvälityksen lisäksi puhutaan esimerkiksi rauhantyöstä, rauhanrakennuksesta, dialogista, fasilitaatiosta, arbitraatiosta, hyvien palveluiden tarjoamisesta, sovittelusta, neuvottelusta, yksityisestä diplomatiasta ja sovinnonteosta. Konfliktinratkaisun käsitteistö on moniselitteinen ja vakiintumaton. Eri toimijat käyttävät samoja termejä hiukan eri tavoin, rinnakkain ja päällekkäin. Termien merkitykset myös

¹⁰¹ Valtioneuvoston selonteko: Suomen kehityspolitiikka – Yksi maailma, yhteinen tulevaisuus, kohti kestäväää kehitystä. 2016.

¹⁰² Humanitaarisen avun linjaus, s. 11. 2012.

muuttuvat jatkuvasti. Lisäksi konfliktitilanteissa toimintamuotojen ja toimijoiden nimitykset ovat usein poliittisesti latautuneita.¹⁰³

Konfliktien luonteen muuttuessa myös konfliktinratkaisun menetelmät ja toimijat ovat uudistuneet. Perinteisten toimijoiden eli valtioiden ja YK:n rinnalle ovat nousseet alueelliset järjestöt ja yksityiset toimijat. Samalla konfliktinhallinnan sijaan puhutaan yhä yleisemmin konfliktinratkaisusta ja konfliktien transformaatiosta. Käsitteiden muuttuminen ei ole pelkkää sanahelinää: kyse on laajasta ajattelutavan muutoksesta ja teoriakehityksestä konfliktien hallinnasta kohti syvää yhteiskunnallista muutosta.¹⁰⁴ Kylmän sodan aikainen näkökulma konfliktinhallintaan (conflict management) painotti valtioiden turvallisuutta, suvereniteettia ja status quota. Valtiokeskeisissä rauhanneuvotteluissa väkivaltaa pyrittiin ennaltaehkäisemään ja vähentämään erityisesti virallisella diplomatialla, aseellisen hyökkäyksen uhalla, puolustusliitoilla ja taloudellisella painostuksella.¹⁰⁵ Kylmän sodan päättymisen jälkeen käsitys turvallisuudesta laajeni. Inhimilliseen turvallisuuteen (human security) ei kuulunut pelkästään ihmisten ja yhteisöjen fyysisen olemassaolon turvaaminen vaan myös sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin sekä ihmisoikeuksien edistäminen.¹⁰⁶ Sittenmin on alettu puhua konfliktin transformaatiosta (conflict transformation), jossa keskeistä on konfliktin taustalla olevien vihamielisten suhteiden, negatiivisten diskurssien ja väkivaltaa luovien instituutioiden muuttaminen¹⁰⁷.

Vuosituhanneen vaihteen jälkeen kokonaisvaltaista lähestymistapaa (comprehensive, integrated, holistic approach) on korostettu niin YK:n turvallisuusneuvostossa, EU:n ulkosuhdehallinnossa kuin Suomen ulkoasiainministeriössä. Kokonaisvaltaisella lähestymistavalla tarkoitetaan kaikkien kansainvälisen yhteisön käytössä olevien resurssien tarkastelua kriisien ratkaisukeinoina. Käytännössä se tarkoittaa laajennettua yhteistyötä erilaisten ja eri tason toimijoiden – kuten sotilaiden, poliisien tai rauhanvälitysjärjestöjen – välillä, sekä eri politiikkalohkojen – kuten turvallisuus-, kauppa- ja kehityspolitiikan – tarkastelemista kokonaisuutena. Kokonaisvaltainen lähestymistapa on ihmisoikeusperustainen ja huomioi sellaisia läpileikkaavia teemoja kuin tasa-arvo, sukupuoliroolit ja ilmastokestävyys. Käsitteeseen liittyy myös ajallinen ulottuvuus: samaa toimintamuotoa voidaan käyttää useassa konfliktin vaiheessa. Suomessa kokonaisvaltaisuutta on painotettu

¹⁰³ Nissinen 2014, 12-13.

¹⁰⁴ Bercovitch & Jackson 2009, 2.

¹⁰⁵ Bercovitch & Jackson 2009, 4, 6-8.

¹⁰⁶ Nissinen 2014, 15.

¹⁰⁷ Bercovitch & Jackson 2009, 8-9.

ulkopoliittisissa lausunnoissa sekä kriisinhallinnan että rauhanvälityksen yhteydessä.¹⁰⁸ Suomessa Ulkoasiainministeriö on todennut rauhanvälityksestä, että rauhanvälitys on ensimmäinen askel sovinnon tiellä. Sen kautta vaikutetaan konfliktin taustalla oleviin syvempiin ongelmiin ja pohjustetaan pidemmän aikavälin tukea poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten instituutioiden rakentamiselle. Rauhanvälitys myös täydentää Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintapanostuksen sekä kehityspolitiikan keinovalikoimaa.¹⁰⁹

Jo YK:n peruskirjassa vuodelta 1945 todetaan, että jokaisessa riidassa, jonka jatkuminen on omiaan vaarantamaan kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämistä, on asianosaisten ensi sijassa pyrittävä ratkaisuun käyttämällä neuvotteluja, tutkimusmenettelyä, välitystä, sovintomenettelyä, välitysoikeudellista tai tuomioistuinmenettelyä, alueellisten elinten tai sopimusten apua taikka muita rauhanomaisia keinoja oman valintansa mukaan.¹¹⁰ Rauhanvälitys on prosessi, jossa kolmas osapuoli avustaa kahta tai useampaa osapuolta näiden suostumuksella – estämään, hallitsemaan ja ratkaisemaan konfliktin auttamalla näitä kehittämään molemmin puolin hyväksyttäviä sopimuksia. Rauhanvälityksen lähtökohtana on, että tietyissä olosuhteissa konfliktin osapuolet voivat parantaa suhdettaan ja siirtyä kohti yhteistyötä. Rauhanvälityksen tulokset voivat olla alaltaan suppeita, käsittäen ainoastaan jonkin erityiskysymyksen tavoitteenaan hillitä tai hallita konfliktia, tai niissä voidaan käsitellä laajoja kysymyksiä kokonaisvaltaisessa rauhansopimuksessa.¹¹¹

Rauhanvälitystä voi tehdä yksityinen henkilö, valtio, valtioiden välinen alueellinen tai kansainvälinen järjestö tai ei-valtiollinen toimija. Rauhanprosesseja voidaan jaotella ns. diplomatian raiteille sen mukaan, kuinka virallisia tai laajoja ne ovat. Ensimmäisen raiteen diplomatiassa virallisia neuvotteluja käydään korkean tason johtajien kesken ja tavoitteena ovat konkreettiset sopimukset. Epävirallisen toisen raiteen diplomatian tarkoitus on rakentaa esimerkiksi uskontoryhmien tai kansalaisjärjestöjen kesken luottamusta ja valmistella korkeamman tason neuvotteluja. Kolmannen raiteen diplomatiassa toimitaan ruohonjuuritasolla ja pyritään epävirallisilla prosesseilla vahvistamaan ihmisten ja yhteisöjen välistä vuorovaikutusta ja ymmärrystä.¹¹² Perinteisesti valtiot ovat olleet rauhanvälityksen pääasiallisia toimijoita. Nykyään on vahvasti valloilla ajatus siitä, että usealla eri raiteella tehtävä ”moniraiteinen rauhanvälitys” on tehokkaampaa, kuin yhdellä raiteella eteneminen. Myös Suomi on ajanut EU:ssa ja YK:ssa kokonaisvaltaista ja moniraiteista lähestymistapaa.

¹⁰⁸ Nissinen 2014, 15-16.

¹⁰⁹ Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja, s. 8. 2010.

¹¹⁰ YK:n peruskirja – VI Luku: Riitojen rauhanomainen selvittely, 33 artikla.

¹¹¹ Tehokkaan rauhanvälityksen ohjeistus: Yhdistyneet Kansakunnat 2011, 4.

Vaikka toimijoiden kaarti on monipuolistunut, valtioilla on edelleen merkittävä rooli kansainvälisessä ja alueellisessa rauhanvälityksessä sekä kansainvälisen rauhanvälitystoiminnan kehittäjinä¹¹³.

Kaikki konfliktit eivät sovellu rauhanvälityksen kohteiksi. On olemassa joitakin tehokkaan rauhanvälityksen mahdollisuuteen viittaavia mittareita. Ensiksi ja tärkeimpänä konfliktin pääosapuolten täytyy olla valmiita yrittämään neuvotteluratkaisua, toiseksi rauhanvälittäjän täytyy olla hyväksytty, uskottava ja hyvin tuettu ja kolmanneksi alueellisella ja kansainvälisellä tasolla on vallittava yleinen yhteisymmärrys prosessin tukemisesta.¹¹⁴ Rauhanvälitystoiminnan rooli kriisien ja konfliktien ratkaisemisessa tulee todennäköisesti vahvistumaan ja systematisoitumaan entisestään. Rauhanvälitystoiminnan merkityksen lisääntymisestä on puhunut esimerkiksi entinen ulkoministeri Erkki Tuomioja.¹¹⁵ Tarkemmin rauhanvälitykseen liittyvää retoriikkaa analysoidaan luvussa 5.3.

Kansainvälistä konfliktinratkaisua on hallinnut pitkään niin sanottu tämän hetken tyrannia: potentiaalisten konfliktien ehkäisyyn suunnataan voimavaroja harvemmin kuin akuuttien konfliktien hallintaan, joiden tulokset ovat helpommin ja nopeammin mitattavissa. Toimintatapa on kuitenkin vähitellen muuttumassa. Nykyään kansainvälisen konfliktinratkaisun ensisijaisena tehtävänä nähdään konfliktien ennakointi ja ehkäisy jo ennen niiden kärjistymistä.¹¹⁶ Kansainvälisistä järjestöistä erityisesti EU on painottanut konfliktien ennaltaehkäisyä ja tehnyt siitä yhden unionin ulkosuhteiden päätavoitteista.¹¹⁷

Eräs tärkeä ja usein käytetty käsite rauhanvälitykseen liittyen, on konfliktinehkäisy. Konfliktinehkäisy (conflict prevention) voidaan määritellä suppeasti tai laajasti. Suppeasti määriteltynä sillä tarkoitetaan erilaisia ennaltaehkäisevän diplomatian muotoja, kuten rauhanvälitystä, joilla pyritään ehkäisemään konfliktin kehittyminen väkivaltaiseksi. Myös esimerkiksi taloudellisen ja sotilaallisen väliintulon tai uhan voidaan katsoa kuuluvan suoraan, operationaaliseen konfliktinehkäisyyn. Laajennettuna termi kattaa myös toimet, joilla tunnistetaan ja rauhanomaisesti muutetaan konfliktia aiheuttavia tai sitä ylläpitäviä rakenteita. Tällöin puhutaan rakenteellisesta konfliktinehkäisystä, rauhanrakennuksesta tai rauhantyöstä.

¹¹² EPLO. 2013. ”EU Support to peace mediation: development and challenges”

¹¹³ Nissinen & Doty 2014, 9.

¹¹⁴ Tehokkaan rauhanvälityksen ohjeistus: Yhdistyneet Kansakunnat 2011, 5.

¹¹⁵ Puhe ”Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia”, KATU:n yhteistyössä CMC:n ja FINCENT:n kanssa järjestämässä seminaarissa ”Matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan”, Kiasma. 11.5.2012.

¹¹⁶ Nissinen 2014, 19.

¹¹⁷ Ramsbotham ym. 2011, 139–140; Council of the European Union (2011), ”Council conclusions on conflict prevention”.

Ennakoivilla toimilla voidaan keskittyä esimerkiksi konfliktin taustalla olevaan taloudelliseen epätasa-arvoon, vähemmistöjen syrjintään, korruptioon tai rikollisuuteen, kuten huumekauppaan.¹¹⁸

4.2 Suomalaiset rauhanvälitystoiminnassa

Tarkasteltaessa Suomen historiaa suhteessa rauhanvälitykseen, voidaan todeta, että niissä on paljon luonnollisia yhtymäkohtia, jotka luovat Suomelle suotuisan pohjan rauhanvälitystoimijana. Rantasen mukaan, Suomen aktiivinen työ rauhanvälityksen edistämiseksi ankkuroituu luontevasti omaan historialliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen. Suomen oman historian vaikeat vaiheet ja niistä selviäminen antavat toiminnallemme uskottavuutta. Kansalaissodan vaikea sovintoprosessi, Ahvenanmaan kysymyksen ratkaisu, 1900-luvun kieliristiriidat sekä vähemmistöjen ja saamelaiden asemaan liittyvät kysymykset ovat luoneet kokemuspohjaa, josta ammentaa. Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen ovat olleet keskeisiä tekijöitä Suomen rauhanomaisen kehityksen ja nykyisen hyvinvoinnin selittäjinä. Epätasa-arvo ja vähemmistöjen asemaan liittyvät kysymykset puolestaan ovat tavanomaisia maailman nykyisten konfliktien taustatekijöitä.¹¹⁹

Suomalaisia on toiminut vuosien mittaan runsaasti paitsi rauhanturvaajina ja siviilikriisinhallinnan tehtävissä, myös kansainvälisissä rauhanvälitystehtävissä. Heitä on listannut ansiokkaasti Rantanen. Sakari Tuomioja toimi YK:n pääsihteerin erityisedustajana Kyproksen kriisissä jo 1960-luvulla. Martti Ahtisaari oli YK:n edustajana avainasemassa Namibian itsenäistyessä 1980-luvun lopulla. Ahtisaarella on sittemmin ollut korkean profiilin rauhanvälitystehtäviä muun muassa Jugoslaviassa, Kosovossa ja Indonesian Acehissa. Harri Holkeri puolestaan toimi Pohjois-Irlannissa rauhankomitean jäsenenä, kun pitkänperjantain sopimus solmittiin 1998. Nykyisistä aktiivipoliitikoista Erkki Tuomioja oli aktiivinen ratkaisun hakemisessa Kyproksella vuonna 2006 toimiessaan ulkoministerinä Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella. Pekka Haaviston välitystoiminta Afrikassa, muun muassa EU:n erityisedustajana Darfurissa, tunnetaan maailmalla hyvin. Haavisto toimi ulkoministerin erityisedustajana Afrikan kriiseissä vuosina 2009–2013, ja hän on jatkanut aktiivista yhteydenpitoa alueen toimijoihin. Alexander Stubb oli puolestaan ulkoministerinä vuonna 2008, kun Suomi Etyj-puheenjohtajana oli mukana sovittelemassa Georgian sotaa. Suurlähettiläs Antti Turunen nimitettiin vuonna 2010 YK:n pääsihteerin edustajaksi

¹¹⁸ Bercovitch & Jackson 2009, 90, 92 sekä Ramsbotham ym. 2011, 125.

Georgiaan. Hänen tehtäviinsä kuuluu muun muassa Georgian alueen konfliktien ratkaisemiseksi käytävien kansainvälisten keskustelujen vetäminen YK:n osalta. Vuonna 2011 nimitetyn ulkoministerin rauhanvälityksen erityisedustaja Kimmo Kiljunen tehtävänä oli kartoittaa konkreettisia välityshankkeita. Kiljunen keskittyi tehtävässään erityisesti Myanmarin rauhanprosessiin.¹²⁰ Tällä hetkellä ulkoministerin erityisedustajina rauhanvälityksessä toimivat Pekka Haavisto ja Lars Backström. Haaviston erityisenä vastuualueena on Afrikka ja Backströmin Aasia.

Presidentti Ahtisaarelle vuonna 2008 myönnetty Nobelin rauhanpalkinto antoi yhden sysäyksen julkiselle keskustelulle Suomen mahdollisuuksista rauhanvälityksessä. Palkinnolla oli merkitystä siinä, että hallitus päätti ryhtyä systemaattisesti kehittämään rauhanvälitystoimintaa.¹²¹ Suomen linjauksia esiteltiin vuonna 2010 julkaistussa asiakirjassa ”Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja” sekä joulukuussa 2011 julkaistussa ”Rauhanvälityksen toimintaohjelmassa”. Näitä asiakirjoja sekä niissä kuvattuja Suomen kansallisia kehitystoimenpiteitä tarkastellaan syvällisemmin seuraavassa luvussa.

Suomi tukee rauhanvälitystä ja rauhanrakentamista myös kansainvälisten ja suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta, jotka toimivat valtiotoimijan sijaan operatiivisella ja taktisella tasolla. Ne ovat luontevia yhteistyökumppaneita rauhanvälitystyössä, sillä niillä on usein monipuolista ensikäden tietoa konfliktialueen olosuhteista ja kulttuurista. Kansalaisjärjestöt pyrkivät usein luomaan keskusteluyhteyksiä konfliktin osapuolten välille hyödyntäen suorien virallisten neuvottelujen sijasta esimerkiksi erilaisia epävirallisia verkostoja. Kansalaisjärjestöt voivat omilla toimillaan tukea virallisia poliittisen tason neuvotteluja, ja joissakin tapauksissa ne voivat saavuttaa konfliktin molempien osapuolten luottamuksen tehokkaammin kuin valtiot ja kansainväliset järjestöt ja toimia jopa itse johtavina välittäjinä. Kansalaisjärjestökentällä toimii useita merkittäviä välitystoimintaa harjoittavia järjestöjä, joista suomalaisia esimerkkejä ovat CMI, Kirkon Ulkomaanapu ja Suomen Lähetysseura. Rantasen mukaan ulkoasiainministeriö on tukenut vuosien ajan CMI:n toimintaa eri kriisialueilla muun muassa Afrikassa, Lähi-idässä sekä Itä-Euroopassa ja Keski-Aasiassa. Kirkon Ulkomaanavun rauhantyötä on tuettu erityisesti Somaliassa. Suomi tukee parhaillaan Kirkon Ulkomaanavun toimintaa uskonnollisten ja perinteisten johtajien rauhanvälitysverkoston muodostamiseksi ja verkoston sihteeristön tehtävän hoitamiseksi. Suomen Lähetysseura on puolestaan aktiivinen Myanmarin rauhanprosessissa. Erityisesti

¹¹⁹ Rantanen 2014, 28.

¹²⁰ Rantanen 2014, 28-29.

kehitysyhteistyövaroista tuetaan suomalaisten kansalaisjärjestöjen muutakin rauhantyötä. Suomi on lisäksi viime vuosina tiivistänyt yhteistyötään alan johtavien ulkomaisten kansalaisjärjestöjen, kuten Centre for Humanitarian Dialogue, ACCORD ja Conciliation Resources -järjestöjen kanssa. Tietojenvaihto konfliktialueilla toimivien järjestöjen kanssa on arvokasta Suomelle, ja järjestöjen rauhanvälitystoimintaa ja -hankkeita voidaan tukea esimerkiksi rauhanvälityksen erityismäärärahoista.¹²²

Rauhanvälityksen toimintaohjelmassa todetaan, että Suomen tukea kansainvälisille järjestöille, kansainvälisille kansalaisjärjestöille ja muille toimijoille rauhanvälityksen puitteissa jatketaan ja mietitään uudenlaisia keinoja tuen lisäämiseksi. Suomi ylläpitää aktiivista keskustelua rauhanvälityskysymyksissä ja rauhanvälityskapasiteetin kehittämisessä kansainvälisissä yhteyksissään.¹²³ Suomi on valtiotoimijana keskittynyt vahvasti rauhanvälityksen rakenteiden ja normatiivisen perustan kehittämiseen. Pohjoismaat sekä kansainväliset järjestöt, kuten YK, EU, Etyj ovat Suomelle tärkeitä rauhanvälityksen viiteryhmiä ja Suomi on aktiivisesti pyrkinyt kehittämään niiden toimintaa. Tämän tutkimuksen kannalta kansainvälinen järjestelmä muodostaa merkittävän tarkastelukulman rauhanvälityksen merkityksille, joten kansainvälistä näkökulmaa käsitellään erikseen luvussa 5.5.

Kun etsitään vastauksia kysymykseen, miksi Suomi panostaa rauhanvälitykseen ja miksi suomalaisilla on edellytykset menestyä rauhanvälityksessä, on syytä tarkastella sosiaalisen konstruktivismin hengessä suomalaisten kulttuuri-identiteettiä. Kulttuuri ja erilaisten kulttuurien välinen vuorovaikutus on keskeinen tekijä niin kansainvälisessä politiikassa ylipäätään, kuin konfliktien ja kriisien ratkaisemisessakin. Suomalaisten oma kulttuuri on aina taustavaikuttimena, kun kommunikoimme ja yritämme vaikuttaa kansainvälisiin rakenteisiin tai erilaisiin toimijoihin ja kriisien ratkaisumalleihin. Kulttuurien välinen sosiaalinen vuorovaikutus on myös tämän tutkimuksen taustateorian, konstruktivismin perusajatuksia. On tärkeää ymmärtää, että kulttuuri on äärimmäisen monimutkainen riippuvuussuhteiden, oletusten ja merkitysten verkko. Liesisen mukaan, me kaikki olemme oman kulttuurimme vankeja ja katsomme maailmaa sen sävyttäminen silmin. Saatamme kuvailla paikalliset tapahtumat rajatun ajan ja tilan puitteissa kohtuullisen oikein. Silti emme voi välttää oman

¹²¹ Rantanen 2014, 29.

¹²² Rantanen 2014, 35.

¹²³ Rauhanvälityksen toimintaohjelma 2011, 9.

kulttuurimme vaikutusta tulkintaan; meidät on ehdollistettu osaksi oman ihmisryhmämme tai organisaatiomme arvoja, tulkintaa ja käyttäytymismalleja.¹²⁴

Liesinen on myös määritellyt suomalaista kulttuuri-identiteettiä. Hänen mukaansa suomalaisten itsensä mielestä, kiinnostuneisuus muiden Suomesta tai suomalaisista saamasta kuvasta tulkitaan usein ujoudeksi ja epävarmuudeksi, jotka eivät todellisuudessa ole erityisen tyypillisiä suomalaisen kulttuurin piirteitä. Maailman mittakaavassa suomalaiset ovat asteikkojen reunoilta löytyvä, omalaatuinen ja kansallisesti poikkeuksellisen kiinteä joukko. Suomalaiset ovat vauraita, hyvinvointiin suuntautuvia ja kyvyttömiä ymmärtämään rakenteellista korruptiota tai rikkauden ja köyhyyden ääri-ilmiöitä. Suomalaisten on vaikea käsittää yhteisöjä, jotka perustuvat perheeseen, sukuun ja heimoon eivätkä yksilön ja valtion valta-asemaan. Erityisesti Venäjällä, mutta myös muualla, suomalaisia pidetään rehellisinä, yksinkertaisina ja luotettavina. Usein varsin karu kommunikaatiotaitomme vain vahvistaa vaikutelmaa. Suomalaisten toimien uskotaan suhteellisen helposti perustuvan moraaliin ja etiikkaan, eikä niinkään oman edun suoraan tavoitteluun. Suomen romanttinen omakuvakin hyväksyy ajatuksen reilusta ja sinisilmäisestä suomalaisesta, mutta samalla siihen liittyy petetyksi ja pilkatuksi tulemisen pelko sekä vaikeus käsitellä ongelmia avoimesti.¹²⁵ Liesinen toteaa lisäksi, että kiinnostus muiden käsityksistä itsemme suhteen on positiivinen ilmiö, vaikka sen alla olisikin epäluuloisia pohjavirtoja. Voimme havaita omat kulttuuriset sokeat pisteemme ja välttää tarpeettomat yhteentörmäykset, kun löydämme oman paikkamme maailman kulttuurien kartalla.¹²⁶

Kerkkäsen mukaan, Suomessa ei ole mitään sellaisia rauhanvälitystoimintaan liittyviä ominaisuuksia, mitä ei löytyisi mistä maasta ja kansasta tahansa. Suomen etu on hyvä tunnettuus liittosuhteiden ulkopuolisena valtiona, jolla nykyisestä vaatimattomasta YK-osallistumisesta huolimatta on vielä uskottavuutta vanhan ja pitkäaikaisen YK-rauhanturvatoimintaan osallistumisen johdosta. Luonnollisesti presidentti Ahtisaaren Nobel-palkinto, vaikkakin yksityishenkilölle annettuna, tukee luottamusta Suomea ja suomalaisia kohtaan. Sotilasliittoon kuulumattomuus antaa Suomelle sitä uskottavuutta, joka puuttuu suur- tai liittolaisvaltojen edustajilta. Tästä syystä suomalaisella välittäjällä voi olla uskottavuutta, joka puuttuu suur- tai liittolaisvaltojen edustajilta. Suomen kohdalla konfliktiosapuolien ei tarvitse pelätä mahdollisen välittäjän kansallisia etuja. Konfliktien osapuolet ovat aina varuillaan ulkopuolisten vaikuttamista. Välitystehtävissä toimiminen Suomen kaltaiselle

¹²⁴ Liesinen 2010, 139-140.

¹²⁵ Liesinen 2010, 141-142.

pienelle valtiolle vaatimattomin voimavaroin on kuitenkin vaikeaa ilman laajempaa kansainvälistä viite- ja yhteistyökehystä. YK globaalina toimijana ja EU alueellisena viitekehystenä ovat luontevimmat viitekehukset suomalaiselle rauhanvälitysosaamiselle.¹²⁷

4.3 Rauhanvälityksen toimintaohjelma

Martti Ahtisaaren saatua Nobelin rauhanpalkinnon vuonna 2008, Suomessa alettiin ymmärtää mahdollisuutemme rauhanvälitystoiminnan suhteen. Ulkoasiainministeriö julkaisi ensin vuonna 2010 asiakirjan ”Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja”¹²⁸. Selvityksen taustalla oli pyrkimys herättää keskustelua käytännön keinoista, joilla vahvistetaan Suomen mahdollisuuksia tukea konfliktien ratkaisua ja tämän toiminnan avulla vahvistaa Suomen ulkopoliittista profiilia. Selvityksessä esitetyt suositukset jakautuvat kolmelle toimintalohkolle: kuinka vahvistetaan Suomen omaa rauhanvälityskykyä, kuinka Suomi voi kehittää kansainvälisiä rauhanvälitysrakenteita ja kuinka Suomi osallistuu suoraan rauhanvälitykseen. Selvityksen perusteella Ulkoasiainministeriö julkaisi vuonna 2011 Rauhanvälityksen toimintaohjelman¹²⁹. Rauhanvälityksen toimintaohjelma on valtiotason strategia-asiakirja, joka ilmentää valtiojohdon asettamia Suomen intressejä rauhanvälitykseen liittyen. Strategia on konkreettinen keino, jolla politiikkaa toteutetaan. Näin ollen Rauhanvälityksen toimintaohjelma voidaan nähdä kuvauksena yhdestä strategiasta, jolla Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet saavutetaan.

Rauhanvälityksen toimintaohjelmassa käsitellään rauhanvälitystä Suuntaviivoja -aloitteessa linjatun mukaisesti eikä puututa laajempiin rauhanrakentamiseen liittyviin kysymyksiin, joita käsitellään muissa ulkoministeriön julkaisuissa, esimerkiksi kehityspoliittisessa ohjelmassa, kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiassa ja YK-strategiassa. Rauhanvälityksen toimintaohjelma siis täydentää Suomen konfliktien hallintaan liittyviä strategia-asiakirjoja. Toimintaohjelma jakaantuu viiteen osaan:

1. Suomen toiminta kansainvälisen rauhanvälityksen kehittämisessä
2. Suomen oman rauhanvälityskapasiteetin edistäminen
3. Suomen osallistumisen lisääminen kansainvälisessä rauhanvälityksessä
4. Temaattiset ja alueelliset painopisteet

¹²⁶ Liesinen 2010, 142.

¹²⁷ Kerkkänen 2011, 13.

¹²⁸ Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja. 2010.

5 RAUHANVÄLITYS ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKASSA

Aiemmissa luvuissa olen luonut katsauksen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan sekä rauhanvälitystoimintaan. Seuraavissa luvuissa tutkin, miten rauhanvälitys linkittyy konkreettisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kautta. Ensimmäiseksi tarkastelen ulko- ja turvallisuuspoliittisia tavoitteita. Olen pyrkinyt erottelamaan tavoitteet, jotka pyritään saavuttamaan rauhanvälityksen kautta. Se on ensimmäinen askel ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä rauhanvälityksen yhteyden löytämisessä. Seuraavaksi käyn läpi keskeisiä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueisiin liittyviä strategia-asiakirjoja ja analysoin rauhanvälityksen ilmenemistä niissä. Strategia-asiakirjojen tarkastelulla selvitän, millaisia merkityksiä rauhanvälitykselle on annettu asiakirjojen perusteella. Analyysi antaa myös kuvan rauhanvälityksen asemasta ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehyksessä. Strategia-asiakirjojen lisäksi, tarkastelen valittujen suomalaisten ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien vaikuttajien ja asiantuntijoiden näkemyksiä rauhanvälityksestä. Lähdeaineiston valinta perustuu toisessa luvussa kuvattuun ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon, eli olen valinnut analyysin kohteeksi henkilöitä, joilla asemansa perusteella voi olettaa olevan valtaa vaikuttaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan, kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja sitä kautta myös rauhanvälityksen asemaan ja kehitykseen.

Neljännessä alaluvussa keskityn rauhanvälityksen rakenteiden, kompetenssien ja resurssien kehitykseen Suomessa. Tarkastelen erilaisia lähteitä hyödyntämällä, miten rauhanvälitystä on konkreettisesti kehitetty Suomessa viime vuosina. Vastaako taloudellisiin ja henkilöresursseihin panostaminen todellisuudessa annettua kuvaa rauhanvälityksen merkityksestä, vai vaikuttaako rauhanvälitykseen panostaminen jäävän vain retoriikan tasolle?

Viidennessä alaluvussa analysoin Suomen suhdetta rauhanvälitykseen kansainvälisestä näkökulmasta. Pohjoismaat, Euroopan unioni myös turvallisuusyhteisönä, Nato-kumppanuus, ETYJ ja YK muodostavat Suomen kansainvälisen yhteistyön puitteet¹³⁰. Näin ollen tarkastelu keskittyy myös rauhanvälityksen osalta näihin keskeisiin tahoihin, pois lukien Nato, jolla ei

¹²⁹ Rauhanvälityksen toimintaohjelma. 2011.

ole tämän tutkimuksen kannalta merkittävää rauhanvälitykseen liittyvää roolia. Selvitän muun muassa, millaista rauhanvälitykseen liittyvää kehitystä edellä mainitussa viiteryhmissä on viime vuosina tapahtunut ja miten Suomi on ollut osallisena tai vaikuttamassa kyseiseen kehitykseen. Tarkastelun pyrkimyksenä on ennen kaikkea pyrkiä ymmärtämään, miksi Suomi on mukana kehityksessä sekä millaisia merkityksiä osallistuminen ilmentää Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, suhteessa edellä mainittuihin organisaatioihin.

Pääluvun lopuksi tutkin rauhanvälitystä vaikuttavuuden arvioinnin sekä riskienhallinnan näkökulmasta. Tällä tavoin muodostan kuvan siitä, millaisia vaikutuksia rauhanvälitystoiminnalla on suhteessa ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin. Hahmottelen rauhanvälitykseen liittyviä mahdollisuuksia ja uhkia muodostamani arviointikehikon avulla. Vaikuttavuuden arvioinnissa pyrin hyödyntämään tutkimuksen aiempia osia ja niiden perusteella tehtyjä johtopäätöksiä. Vaikuttavuuden arvioinnin perusteella muodostan luonnollisen sillan tutkimuksen johtopäätöksiin.

5.1 Ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet

Kuten jo luvussa 4.2 olen kuvannut, Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeiset tekijät ovat johdonmukainen ulkopolitiikka, yhteiskunnan toimivuuden varmistaminen ja kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen, kansallisen puolustuksen uskottava suorituskky ja aktiivinen toiminta Euroopan unionin (EU) jäsenenä sekä osallistuminen kansainväliseen päätöksentekoon ja toimintaan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ja muiden maailmanlaajuisten ja alueellisten järjestöjen kautta. Ulkoasiainministeriön mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan yleistavoite on Suomen turvallisuuden ja kansainvälisen vaikutusvallan vahvistamisen sekä maan etujen edistämisen kasvavan kansainvälisen yhteistyön maailmassa.¹³¹ Ulkoasiainministeriön määrittely ulkopolitiikan tavoitteiksi vastaa sanasta sanaan pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa todettua määritelmää, jossa todetaan, että *ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata maamme itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus sekä parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia. Suomi edistää keskinäisriippuvuuksien maailmassa*

¹³⁰ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 2015, 34.

¹³¹ Ulkoasiainministeriön internet-sivut: Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.

*kansainvälistä vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa.*¹³²

Ulkoasiainministeriö on myös määritellyt toiminnalleen strategiset painopisteet ja tavoitteet, joita edistetään eri politiikkalohkojen ja toimintojen yhteistyöllä. Painopistealueiden voidaan tulkita vastaavan hyvin hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin. Ulkoasiainhallinnon kannalta keskeiset strategiset kysymykset tulevalle suunnittelukaudella (2016→) ovat:

- Lähialueiden vakaus ja Suomen kansainvälinen asema
- Pohjoismainen turvallisuuspoliittinen yhteistyö, Nato-kumppanuus ja EU turvallisuusyhteisönä
- Taloudelliset ulkosuhteet, kestävä kehitys ja ihmiskunnan yhteiset haasteet
- Moderni ja tehokas ulkoasiainhallinto¹³³

Edellä mainittujen määrittelyjen perusteella, tavoitteita on syytä tarkastella lähemmin tämän tutkimuksen valossa. Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arviointi – hankkeen loppuraportissa¹³⁴ tavoitteista on muodostettu kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan tavoitteet, jotka raportissa on määritetty päämääriksi. Raportissa todetaan, että kokonaisvaltaiselle kriisinhallintatoiminnalle ei ole helppoa määrittää yhtä keskeistä pidemmän aikavälin poliittista päämäärää (”end state”), vaan ennemmin kyse on kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan kannalta useasta rinnakkaisesta päätöksiä ohjaavasta päämäärästä, jotka on pyritty johtamaan mm. hallitusohjelman ulko- ja turvallisuuspoliittisista päämääristä. Lähteinä on käytetty sekä turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa että hallitusohjelmaa. Päämäärät on jaettu seuraavasti:

- 1) Vakauden, turvallisuuden, demokratian, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistuminen
- 2) Edistyminen ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymyksissä
- 3) Suomen suotuisa asemoituminen kansainvälisessä järjestelmässä (profiili, imago, vaikutusvalta)
- 4) Keskeisten kansainvälisten suhteiden myönteinen kehittyminen
- 5) Kansallisen puolustuskyvyn vahvistuminen

¹³² Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 2015, 34. Kts. myös Ulkoasiainministeriön internet-sivut: Toiminta ja tavoitteet – Toiminnan painopisteet.

¹³³ Ulkoasiainhallinnon strategiset painopistealueet 2015.

¹³⁴ Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen. Loppuraportti 7.11.2012.

- 6) Kansainvälisen rikollisuuden leviämisen ehkäisy
- 7) Yhteiskunnan turvallisuuden ja toimivuuden ylläpitäminen

Edellä mainitut kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteet muodostavat tämän tutkimuksen kannalta hyvän reflektiopinnan, johon rauhanvälityksen merkityksiä voidaan peilata. Rauhanvälitys voidaan välillisesti liittää lähes mihin tahansa tavoitteista, mutta rauhanvälityksen kannalta merkittävimmitavoitteiksi nostetaan tässä tutkimuksessa tavoitteet 1), 3) ja 4). Jotta tavoitteiden tutkimuksellisesta käsittelystä voidaan tehdä vieläkin yksinkertaisempaa, yhdistän tavoitteet 3) ja 4), jotka kuvaavat samansuuntaisia pyrkimyksiä ja ovat näin melko lähellä toisiaan. Näin ollen Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet, joihin rauhanvälistystoimintaa edistämällä pyritään, ovat

- 1) Vakauden, turvallisuuden, demokratian, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistuminen
- 2) Suomen hyvä asema ja suhteet kansainvälisessä järjestelmässä (profiili, imago, vaikutusvalta, keskeiset suhteet)

Tutkimuksen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä rauhanvälityksen suhdetta tarkastelevissa osuuksissa tavoitteina käsitetään jatkossa edellä mainitut määritelmät. Tavoitteita voidaan tulkita siten, että ne edustavat kahta erilaista rauhanvälitykseen ja kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan liittyvää näkökulmaa. Ensimmäinen tavoite liittyy sekä toiminnan kohteena olevan alueen turvallisuuteen ja kehitykseen, että Suomen kansalliseen turvallisuuteen. Tavoitteen taustalla on vahva ajatus inhimillisestä turvallisuudesta, ihmisoikeuksista sekä kriisialueen yhteiskunnan rakenteiden parantamisesta. Yksi Suomen ulkopoliitiikan peruspilareista on kansainvälinen vastuunkanto ja keskeisistä linjauksista aktiivinen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. Suomen kansalliseen turvallisuuteen tavoite tähtää välillisesti ennaltaehkäisemällä kriisien ja konfliktien syntyminen sekä puuttumalla niiden juurisyihin. Konkreettinen esimerkki tavoitteen käytännön ilmenemisestä voisi olla esimerkiksi tämän hetkinen Euroopan muuttoliikekriisi, jossa kohdealueen konfliktin vaikutukset ulottuvat myös Suomeen, vaikuttaen Suomen kansalliseen turvallisuuteen.

Toinen tavoite, Suomen hyvä asema ja suhteet kansainvälisessä järjestelmässä, ei sen sijaan liity suoraan inhimilliseen turvallisuuteen, hauraiden valtioiden kehittämiseen tai demokratian edistämiseen paljoakaan. Se ei ole ristiriidassa ensimmäisen tavoitteen kanssa, mutta näkökulma on päinvastainen. Uskallan väittää omiin empiirisiin havaintoihini perustuen, että

vuoden 2008 Martti Ahtisaaren Nobelin jälkeen, rauhanvälityksen korostamisen taustalla oli vahva intressi edistää juuri Suomen aseman ja suhteiden parantamiseen liittyvän tavoitteen saavuttamista. Myöhemmin painotus on mahdollisesti jakaantunut tasaisemmin tavoitteiden välille. Suomella oli samaan aikaan tähtäimessään YK:n turvallisuusneuvoston väliaikainen jäsenyys, eikä Suomen panostus YK:n rauhanturvasektorilla ei ollut mitenkään edustava. Rauhanvälitys olikin yksi Suomen kärkiteemoista jäsenyyden tavoittelussa¹³⁵. Suomen aseman parantaminen tulee hyvin esiin vuonna 2010 laaditussa Rauhanvälitys – Suomen suuntavivoja –aloitetta koskevassa esitteessä. Sen esipuheessa ulkoasiainministeri Alexander Stubb käsittelee rauhanvälitystä, kuin suomalaista vientituotetta, jolle markkinat ovat avoinna. Myös siviilikriisinhallintaa kutsutaan ”menestystuotteeksi” ja kriisinhallintakoulutusta ”tavaramerkiksi”. Esitteessä Stubb myös toteaa, että erottuakseen joukosta pienen maan on oltava kekseliäs. Tarvitaan näkyvää, avointa ulkopoliittikkaa ja hyviä henkilösuhteita kansainvälisillä kentillä.¹³⁶ Esipuheessa luonnollisesti voidaankin käyttää värikkäämpää kieltä, mutta merkittävän rauhanvälityksen toiseen tavoitteeseen liittävä maininta on luvussa ”Rauhanvälitys voi kasvattaa Suomen kansainvälistä painoarvoa”. Siinä todetaan, että *selvityksen taustalla on pyrkimys herättää keskustelua käytännön keinoista, joilla vahvistetaan Suomen mahdollisuuksia tukea konfliktien ratkaisua ja tämän toiminnan avulla vahvistaa Suomen ulkopoliittista profiilia.*¹³⁷

Kahden erilaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen tavoitteen olemassaolo johtaa väistämättä pohtimaan, kumpaan Suomen tulisi panostaa enemmän, vai voidaanko niitä toteuttaa samanaikaisesti. Tavoitteiden mukainen toiminta ja vaikuttaminen tapahtuvat myös osittain eri tasoilla. Suomen hyvän aseman ja kansainvälisten suhteiden edistämisen osalta, voidaan nähdä nykyisin painotettavan rakenteiden ja normien kehittämisen olevan suotuisa keino. Vakauden, turvallisuuden, demokratian, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistuminen edellyttää sitä vastoin enemmän keskittymistä operatiivisen ja taktisen tason kehittämiseen. Riittävätkö Suomen resurssit kehittää täysipainoisesti molempia suuntia, vai tulisiko Suomen keskittyä jompaan kumpaan? Myös erikoistuminen johonkin tiettyyn rauhanvälityksen osa-alueeseen voisi olla vaihtoehto. Siiloutumisessa on kuitenkin se vaara, että Suomi menettää uskottavuutensa kokonaisvaltaisuuden nimeen vannovana toimijana. Esiin nousee myös kysymys, voiko Suomi olla kuitenkaan uskottava rakenteiden ja normien, eli strategisen tason toimija, jos operatiivisen ja taktisen tason toimintamme ei ole riittävää.

¹³⁵ Valtiosihteeri Pertti Torstilan puhe Kriisinhallinta ja rauhanvälitys pohjoismaisin opein -seminaarissa Lahdessa 27.9.2012.

¹³⁶ Rauhanvälitys – Suomen suuntavivoja 2010, 5.

¹³⁷ Rauhanvälitys – Suomen suuntavivoja 2010, 7.

Tavoitteiden painotus konkretisoituu resursoinnissa ja politiikan painopisteissä. Käytännössä esimerkiksi ei-strategisen tason toimijoita ovat järjestöt, joiden rahoitus toimii jonkinlaisena mittarina painotuksia arvioitaessa. Mielenkiintoista kahden tavoitteen välillä on myös se, että suuntaviivoja -aloitteessa painotetaan Suomen kansainvälisen aseman korostamista, se voidaan nähdä jopa koko aloitteen kärkenä. Aloitteen perusteella laaditussa Rauhanvälityksen toimintaohjelmassa painopiste on selkeästi vakauden, turvallisuuden, demokratian, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistumisen korostamisessa.

5.2 Strategia-asiakirjat

Käsitettä ”strategia” voidaan tulkita hieman eri tavoin kontekstista riippuen, mutta etenkin liiketaloudessa sillä yleensä tarkoitetaan keinoa tai keinovalikoimaa, jolla vision, eli päämäärän mukaiset tavoitteet pyritään saavuttamaan. Strategian valintaan liittyy aina päättävässä asemassa olevien henkilöiden tai heidän edustamiensa tahojen päätöksenteko. Vision mukaiset tavoitteet voidaan yleensä saavuttaa erilaisilla strategioilla ja yhden strategian valinta yleensä sulkee pois muut vaihtoehtoiset strategiat. Konstruktivismin mukaisesti, strategian valinta on kontekstisidonnaista. Siihen liittyy erilaisia muutostekijöitä, jotka voivat olla esimerkiksi historialliset tekijät ja tapahtumat, päätöksentekohetkellä vallitseva maailmankuva sekä päättäjän henkilökohtaiset taustat ja hänen edustamansa intressitahon tahtotila. Niin vision, tavoitteiden, kuin strategioidenkin valintaan liittyy usein poliittista päätöksentekoa. Se tarkoittaa sitä, että asioista päätetään yhdessä tietyn toimijajoukon kesken, jolloin ratkaisu vision, tavoitteiden tai strategian valinnasta on aina poliittinen kompromissi. Strategia on luonteeltaan konstruktivistista. Sen valinnassa kilpaillaan merkityksistä ja siitä, kenen merkitys saa suurimman painoarvon.

Valtiotasolla strategia on muutakin, kuin vain kuvaus keinoista, joilla tavoitteet saavutetaan. Se on valtiojohdon linjaus päätetyistä keinoista, joilla sovittuihin tavoitteisiin pyritään. Strategia-asiakirjat ilmentävät valtion toimijuutta konstruktivistisesti muotoutuneiden poliittisten tekojen eli hallinnollisten ja vallankäytöllisten pyrkimysten muodossa¹³⁸. Valtioiden strategia-asiakirjat ilmentävät kansallista identiteettiä ja heijastavat valtioiden virallista näkemystä niiden maailmankuvasta ja asemasta kansainvälisessä järjestelmässä, perusarvoja, itseymmärrystä ja tavoitteellisen toiminnan päämääriä¹³⁹. Hassin mukaan, valtiojohdon laatimat strategia-asiakirjat ymmärretään kansallisen päätöksentekojärjestelmän

¹³⁸ Kerttunen 2013, 41-42.

tuotteiksi, jotka ilmentävät valtion tavoitteellista ja suunnitelmallista toimintaa sekä kansallista identiteettiä. Strategia-asiakirjojen laatimiseen vaikuttavat kansalliset intressit, jotka liittyvät kansallisen identiteetin rakentamiseen, valtion kansainväliseen asemaan, arvoihin ja ymmärrykseen omasta identiteetistä. Kansallisten intressien avulla valtiot vuorovaikutuksessa toisten valtioiden kanssa ajavat kansallisia etujaan ja edistävät pyrkimyksiään osana kansainvälistä järjestelmää. Strategia-asiakirjat ovat samalla valtion tulkintaa kansainvälisestä järjestelmästä, valtion maailmankuvasta ja keinoista siihen vaikuttamiseksi.¹⁴⁰ Tämän tutkimuksen osalta strategia-asiakirjat ilmentävät rauhanvälityksen merkitystä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa.

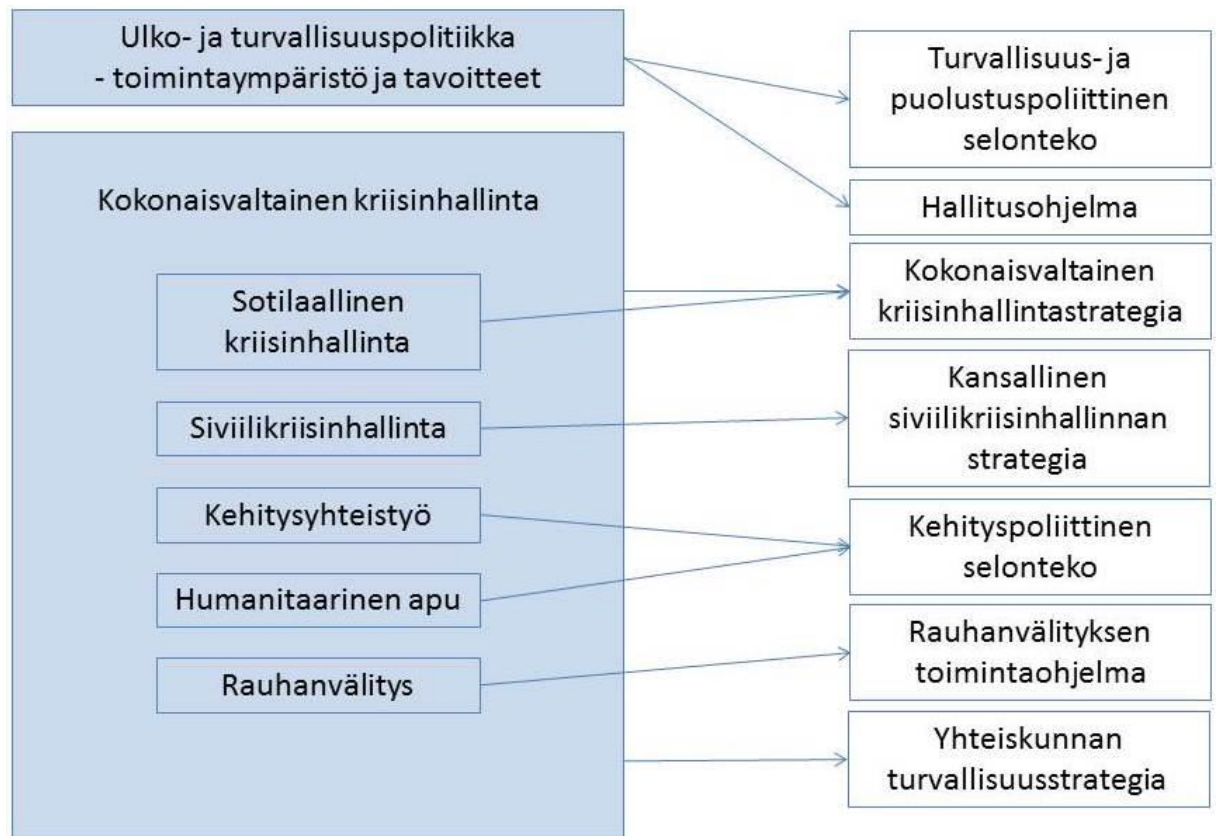
Tutkimusasetelman mukaisesti tarkastelen rauhanvälitystä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kautta. Lähdeaineistoksi olen valinnut kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueiden keskeisimmät strategia-asiakirjat. Tutkimukseen olisi voitu sisällyttää vielä muitakin strategia-asiakirjoiksi luokiteltavia dokumentteja, mutta tutkimuksen laajuuden huomioiden asiakirjojen määrä on rajattu. Pois jääneitä strategia-asiakirjoja ovat esimerkiksi Suomen kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö hauraissa valtioissa – toimintaohje kehitysyhteistyön toimeenpanon vahvistamiseen¹⁴¹ sekä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1325 (2000) perustuva julkaisu "Naiset, rauha ja turvallisuus" Suomen kansallinen toimintaohjelma vuosille 2012–2016¹⁴². Kuva 3 havainnollistaa valittujen strategia-asiakirjojen suhdetta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan.

¹³⁹ Sirén 2009, 118–120.

¹⁴⁰ Hassi 2015, 32.

¹⁴¹ Suomen kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö hauraissa valtioissa – toimintaohje kehitysyhteistyön toimeenpanon vahvistamiseen. 2014.

¹⁴² YK 1325 - Naiset, rauha ja turvallisuus. Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012-2016.



kuva 3: Tutkimuksen kannalta keskeiset strategia-asiakirjat

Rauhanvälitys Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa

Turvallisuus ja puolustuspoliittinen selonteko laadittiin viimeksi vuonna 2012. Rauhanvälitys on nostettu siinä yhdeksi kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueeksi. Selonteossa todetaan, että ”kriisit ovat usein syntytaivoiltaan ja ilmenemismuodoiltaan erittäin moniulotteisia. Niiden kokonaisvaltainen hallinta edellyttää erilaisten toimien jatkumoa kriisien ennaltaehkäisystä, **rauhanvälityksestä** ja sovittelusta mahdollisiin sotilaallisiin vakautustoimiin, vastuun siirtämiseen asianomaisen alueen omille toimijoille sekä jatkokehityksen edellytysten luomiseen siviilikriisinhallinnan ja kehityspolitiikan keinoin.”¹⁴³

Avainlinjauksissa korostetaan myös tukea YK:lle ja muille kansainvälisille järjestöille: ”Universaalina maailmanjärjestönä YK:lla on keskeinen rooli Suomen tavoitteleman monenkeskisen yhteistyön ja kansainväliseen oikeuteen pohjautuvan kansainvälisen järjestyksen vahvistamisessa. Suomi tukee konfliktien ennaltaehkäisyä, kriisinhallintaa,

¹⁴³ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, 49.

rauhanvälitystä ja rauhanrakentamista monenvälisessä järjestelmässä, EU:ssa, kansainvälisissä järjestöissä sekä kahdenvälisesti.”¹⁴⁴

Rauhanvälitys nousee parhaiten esiin selosteessa laajan keinovalikoiman käyttämisessä globaalin turvallisuuden edistämiseksi. ”Suomi tukee konfliktien ennaltaehkäisyä ja hoitamista sekä rauhanrakentamista... osallistumalla... **rauhanvälityksen**... kehittämiseen”. Samassa yhteydessä mainitaan myös, että ”Suomi vaikuttaa kansainvälisen **rauhanvälityksen** kehittämiseen YK:ssa. Suomi ja Turkki ovat perustaneet **rauhanvälityksen** ystävyyshän. Suomi on aloitteellinen EU:n **rauhanvälityskyvyn** kehittämiseksi ja tukee kahdenvälisesti alueellisten järjestöjen, kuten Afrikan unionin **rauhanvälityskyvyn** vahvistamista. Naisten roolia rauhanprosesseissa vahvistetaan, ja **rauhanvälitysvaimavaroja** kehitetään sekä kotimaassa että pohjoismaisesti.”¹⁴⁵

Selonteossa otetaan rauhanvälitystoiminnan resursointiin kantaa seuraavasti: ”Hallituksen linjausten mukaan kehitysyhteistyövaroja voidaan lisätä laajan turvallisuuden edistämiseksi niille alueille, joissa Suomi tukee **rauhanvälitys**-, rauhanturvaamis- ja kriisinhallintatehtäviä. Tähän varmistetaan riittävät resurssit.”¹⁴⁶

Lisäksi todetaan, että voimavarojen käyttö on oltava joustavaa ja nopeaa, joten ”*ulkoasiainministeriössä on jo **rauhanvälitystehtäviä** varten otettu käyttöön yksinkertaistettu ja nopeutettu rahoituspäätös menettely. Jos olemassa olevien rahoitusmenettelyjen lisäksi ilmenee tarvetta uusiin mekanismeihin, niiden toteuttamismahdollisuudet selvitetään.*”¹⁴⁷

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on keskeisin temaattisesti juuri ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä puolustuspolitiikkaan keskittyvä strategia-asiakirja. Selonteko päivitetään säännöllisesti jokaisella hallituskaudella, joten sitä voidaan pitää ajantasaisena linjauksena joka määrittää aikaan ja toimintaympäristöön sidotut ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteet. Kokonaisvaltainen ajattelutapa kriisien hallitsemiseksi on yksi selonteon johtoajatuksista. Vuoden 2012 selonteossa rauhanvälitys on nostettu melko selkeästi yhdeksi merkittäväksi kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueeksi. Sen korostaminen on melko ilmeistä, sillä viittaukset eivät jää pelkästään yleiselle rauhanvälityksen temaattisen kehittämisen tasolle, vaan rauhanvälitykseen liittyviä

¹⁴⁴ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, 75.

¹⁴⁵ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, 79.

¹⁴⁶ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, 79.

¹⁴⁷ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, 79.

mekanismeja ja niiden kehittämistä on kuvattu kohtalaisen tarkasti. Selonteossa tuodaan myös esille jo aiempia kehitystoimenpiteitä ja saavutuksia, joita rauhanvälitykseen liittyen on toteutunut.

Aikaisempaan, vuonna 2009 laadittuun turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon verrattuna, rauhanvälitys on kokenut todellisen nousukauden. Vuoden 2009 selonteossa rauhanvälitystä tuskin mainitaan, ei yksinään saati osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Rauhanvälitykseen löyhästi liittyen, selonteossa todetaan ainoastaan, että ”*Suomi vahvistaa kokonaisvaltaista näkökulmaa kriisinhallinnassa sekä kriisien jälkitilanteissa. Suomi pitää tärkeänä, että sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu koordinoidaan keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Hallinnonalojen keskinäistä yhteistyötä tehostetaan kehitysyhteistyövoimavarojen käyttämisessä konfliktien ennaltaehkäisyyn, rauhanprosessien tukemiseen ja konfliktien jälkihoitoon.*”¹⁴⁸ Lisäksi todetaan, että ”*Suomen vahva YK-perinne antaa hyvän lähtökohdan suomalaisten tarjoamiselle kansainvälisiin erityisedustaja- ja -lähettilästehtäviin. Suomen on jatkossakin tarjottava suomalaista asiantuntemusta YK:n rauhanvälitys- ja muihin kansainvälisiin tehtäviin*”¹⁴⁹

Rauhanvälitys ei siis ollut käsitteenä mitenkään vakiintunut Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa vielä vuoden 2009 selonteon laatimisen aikaan. Seuraava selonteko tullaan laatimaan vuoden 2016 aikana. Selonteon rakenne tulee kuitenkin muuttumaan niin, että turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko jaetaan kahdeksi eri selonteoksi. Ulkoasiainministeriön johdolla valmistellaan ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko ja puolestaan puolustusministeriön johdolla puolustuspoliittinen selonteko. Rauhanvälityksen asemaa uudessa selonteossa on vaikea arvioida, mutta poliittisten päättäjien viimeisten vuosien retoriikan sekä ulkoasiainministeriöön lisättyjen rauhanvälitykseen liittyvien henkilöresurssien perusteella voidaan päätellä, että rauhanvälitys tulee olemaan jatkossakin selonteossa vahvasti mukana.

Rauhanvälitys hallitusohjelmassa

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa vuodelta 2015 todetaan, että ”*Suomi jatkaa aktiivista osallistumistaan kansainväliseen kriisinhallintaan. Hallitus korostaa sotilaallisen ja*

¹⁴⁸ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009, 76-77.

¹⁴⁹ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009, 93.

*siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja **rauhanvälityksen** yhteensovittamista.*¹⁵⁰

Edellisessä, pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa vuodelta 2011 käsitellään rauhanvälitykseen liittyviä linjauksia kahdesti. Hallitusohjelmassa todetaan suoraan rauhanvälitystoimintaan liittyen seuraavaa: ”Hallitus kehittää Suomen panostusta kansainväliseen **rauhanvälitystoimintaan** ja kriisien ennaltaehkäisyyn. Laaditaan **rauhanvälityksen** toimintaohjelma Suomen osaamisen ja osallistumisen vahvistamiseksi ottaen huomioon mahdollisuudet voimavarojen joustavaan käyttöön vakauttamisrahaston perustamisen kautta. Suomi laatii hauraiden valtioiden tukemisen strategian.”¹⁵¹ Kehityspolitiikkaan liittyvissä linjauksissa todetaan lisäksi, että ”kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan hengessä kehitysyhteistyövaroja voidaan lisätä laajan turvallisuuden edistämiseksi niille alueille, joissa Suomi tukee **rauhanvälitys**-, rauhan turvaamis- ja kriisinhallintatehtäviä.”¹⁵²

Rauhanvälityksen rooli ei ole kovin suuri Sipilän hallitusohjelmassa. Rauhanvälitys nähdään osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, mutta maininta viittaa vain yhteensovittamisen tarpeeseen. Hallitusohjelmia vertailemalla voidaan todeta, että Kataisen hallitusohjelmassa rauhanvälityksen rooli on suurempi. Siinä todetaan suoraan linjaus kehittää rauhanvälityksen panostusta. Tämä johtuu todennäköisesti laatimisen ajankohdasta. Kataisen hallitusohjelman aikaan Euroopan turvallisuusympäristö oli melko vakaa ja kriisinhallinta turvallisuuspolitiikan painopisteenä. Sipilän hallitusohjelma osuu aikaan Ukrainan kriisin keskellä, joka heijastuu selkeästi koko hallitusohjelmaan. Rajalliseen tilaan on nostettu kriisinhallinnan osalta vain keskeisimmät asiat, eli aktiivinen osallistuminen ja kokonaisvaltaisuus.

Rauhanvälitys Suomen kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa

Rauhanvälityksen roolia ei ole mitenkään erityisesti korostettu kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa, joka on laadittu vuonna 2009. Strategiassa todetaan, että ”*kriisialueiden pysyvä vakauttaminen edellyttää poliittisia ratkaisuja. Kansainvälisellä välitystoiminnalla on tärkeä rooli rauhanneuvottelujen edistämisessä. Suomi tukee YK:n,*

¹⁵⁰ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma 2015, 35.

¹⁵¹ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 23

¹⁵² Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 21.

*Euroopan unionin ja Afrikan unionin **rauhanvälityskapasiteetin** kehittämistä. Suomen valmiuksia osallistua kansainvälisiin välitystehtäviin pyritään vahvistamaan.*¹⁵³

Kriisialueilla tapahtuvan alueellisen yhteistyön edistämisen suhteen strategiassa todetaan, että ”erityisesti Afrikassa on tärkeää kehittää alueellisia rauhan ja turvallisuuden rakenteita ja kykyjä. Suomi tukee muun muassa Afrikan unionin **rauhanvälityskapasiteetin** kehittämistä.”¹⁵⁴ Myös afrikkalaisten kriisinhallintakykyjen kehittämisestä linjataan, että ”Suomi tukee muun muassa Afrikan unionin **rauhanvälitystoiminnan** kehittämistä.”¹⁵⁵

Lisäksi turvallisuussektorin tukitoimien rahoituksen yhteydessä tuodaan esiin, että ”Suomen kehityspoliittinen ohjelman yksi pääpainotuksista on yhteiskunnallisesti kestävä kehityksen edistäminen. Suomi tukee turvallisuussektorilla muun muassa **rauhanvälitystoiminnan** vahvistamista.”¹⁵⁶

On mielenkiintoista, että kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia on tutkituista strategia-asiakirjoista kaikkein vanhin. Sitä ei ole laatimisvuotensa (2009) jälkeen päivitetty kertaakaan. Tämä on varmaankin syy, miksi rauhanvälityksen rooli on vähäinen. Ahtisaaren vuonna 2008 saaman Nobelin jälkeen rauhanvälityksen noste alkoi, mutta konkretisoitui strategiatasolle vasta vuonna 2010 Ulkoasiainministeriön suuntaviivoja –aloitteesta. Näkemys tuesta YK:lle on kuitenkin ollut painopisteenä jo tuolloin. On myös huomioitavaa, että Afrikan rauhanvälityskapasiteetin kehittäminen on saanut jo vuonna 2009 painoarvoa.

Rauhanvälitys siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa

Siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa todetaan, että ”Suomi pyrkii kehittämään kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuutta, vaikuttavuuden arviointia sekä kykyjään osallistua kriisinhallintaan kokonaisvaltaisella ja Suomen vahvuudet huomioon ottavalla tavalla. Suomi korostaa yhteistyön ja koordinaation tarvetta eri välineiden, kuten siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan, **rauhanvälityksen**, kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun, diplomatian sekä taloudellisten ulkosuhteiden ja pakotteiden välillä.”¹⁵⁷

¹⁵³ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009, 14.

¹⁵⁴ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009, 18.

¹⁵⁵ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009, 38.

¹⁵⁶ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009, 41.

¹⁵⁷ Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia 2014, 10.

Strategiassa painotetaan lisäksi, että ”Suomen aktiivisuus kansainvälisten **rauhanvälityskapasiteettien** vahvistamiseksi on nostanut keskusteluun myös asiantuntijuuden tarjoamisen **rauhanvälitykseen** ja poliittisiin prosesseihin liittyviin tehtäviin. Suomi on ollut keskeisessä roolissa siinä, että **rauhanvälityksen** merkitys on parin viime vuoden aikana kasvanut YK:ssa. Rauhankäilytys täydentää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaa ja sitä voidaan hyödyntää kaikissa konfliktin vaiheissa, mukaan lukien konfliktin ennaltaehkäisy ja rauhanrakentaminen. Poliittisilla missioilla on selkeä yhteys **rauhanvälitykseen**.”¹⁵⁸

Siviilikriisinhallinnan melko tuoreessa strategiassa (2014) rauhanvälitykset kytkeytyy hyvin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaan ja kokonaisvaltaisuutta korostetaan muutenkin. Strategiaan on nostettu keskeiset Rauhankäilytyksen toimintaohjelman painopistealueet. Myös siviilikriisinhallinnalle ominaiseen tapaan korostetaan asiantuntijuutta ja sen tarjoamista. Strategiassa linkitetään lisäksi YK:n poliittisten missioiden konsepti rauhanvälitykseen.

Rauhankäilytys kehityspoliittisessa selonteossa

Valtioneuvoston selonteko Suomen kehityspoliitiikasta vuodelta 2016 tuo selkeästi esiin rauhanvälityksen merkityksen osana konfliktien ratkaisua. Selonteossa mm. todetaan, että ”osa vähiten kehittyneistä, hauraimmista ja konflikteista tai ilmasto- ja luonnonkatastrofeista kärsivistä maista tarvitsee kehitysyhteistyön rinnalla muunkinlaista tukea, esimerkiksi **rauhanvälitystä** tai rauhanturvaamistoimia.”¹⁵⁹

Humanitaarista apua käsittelevässä luvussa todetaan, että ”Suomi pitää humanitaarisen avun uudistamista tärkeänä. YK:lla tulee olla jatkossakin johtava rooli kansainvälisen humanitaarisen avun koordinoinnissa. Humanitaarisen toiminnan arvopohjaa, riippumattomuutta ja humanitaarisen oikeuden asemaa tulee vahvistaa. Apua tulee toteuttaa entistä tuloksellisemmin ja tehokkaammin. Suomi toimii sen puolesta, että humanitaarinen apu, **rauhanvälitykset**, jälleenrakennus ja kehitysyhteistyö tukevat ja täydentävät toisiaan. Yhteiskuntien kykyä varautua paremmin luonnononnettomuuksiin ja selvitä kriiseistä on vahvistettava ottamalla nämä näkökohdat olennaiseksi osaksi kehitysyhteistyötä.”¹⁶⁰

¹⁵⁸ Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia 2014, 14.

¹⁵⁹ Valtioneuvoston selonteko: Suomen kehityspoliitiikka – Yksi maailma, yhteinen tulevaisuus, kohti kestäväää kehitystä 2016, 6. Lainausta kirjoittajan tiivistämä.

Kehitysyhteistyön maantieteellisten painopiste-alueiden yhteydessä mainitaan, että ”*Suomi lisää tukeaan Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan alueelle, jossa epävakaas ja pakolaisuus ovat suuria ongelmia. Suomi tähtää vakauden ja kehityksen aikaansaamiseen, tukee **rauhanvälitystä** ja demokratiakehitystä, lievittää inhimillistä hätää, vahvistaa maiden ja paikallisyhteisöjen kantokykyä pakolaiskriisissä sekä tukee yhteiskuntien yleistä kehitystä. Yhteistyöllä voidaan myös vähentää ääriliikkeiden houkuttelevuutta.*”¹⁶¹

Selonteossa kuvataan lisäksi Suomen kahdenvälistä yhteistyötä kumppanimaiden kanssa. Tässä yhteydessä nostetaan esiin, että ”*Suomi tukee alueellista yhteistyötä Afrikassa, jotta voidaan vaikuttaa myös valtioiden rajat ylittävien ongelmien ratkaisuihin. Afrikan unionin (AU) kanssa tehdään yhteistyötä **rauhanvälityksessä** ja vammaiskysymyksissä.*”

Viimeinen kehityspoliittisen selonteon rauhanvälitykseen kohdistuva maininta liittyy toimintatapojen uudistamiseen. Selonteossa todetaan, että ”*riittävät edellytykset varmistetaan sille, että Suomi voi toimia entistä tehokkaammin ja nopeammin antaakseen tukea tai osallistua **rauhanvälitykseen** ja -fasilitointiin, kansallisiin dialogiprosesseihin sekä yhteiskunnan toimivuutta kuten oikeusvaltiota vahvistavaan neuvonantoon ja tukeen kehitysyhteistyövaroin. Kyseessä ovat ulkopoliittisesti tärkeät, mutta erittäin vaativat ja kohdemaissa herkäät toiminta-alat omine erityispiirteineen. Riittävät voimavarat tälle toiminnalle turvataan.*”

Aikaisemmassa, kehityspoliittista selontekoa vastaavassa kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa vuodelta 2012, rauhanvälitykselle osoitettiin tukea, mutta toimenpiteet tai konkreettinen toimintamalli on kuvattu melko suppeasti. Kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa rauhanvälitys mainitaan ensimmäisen kerran ohjelman ensimmäisen painopisteen ”ihmisoikeuksia edistävä, demokraattinen ja vastuullinen yhteiskunta” toimenpiteiden yhteydessä. Siinä todetaan, että ”*kehitysyhteistyötä voidaan lisätä alueilla, joilla tuetaan **rauhanvälitys**-, rauhanturva- ja kriisinhallintatehtäviä.*”¹⁶² Samassa yhteydessä todetaan, että ”***rauhanvälitystoimet** tapahtuvat usein kehitysmaissa tai koskevat niiden väestöryhmiä, jolloin rauhanvälityksen rahoitus on pääsääntöisesti ODA-kelpoista.*”

Lisäksi rauhanvälitys on nostettu yhdeksi em. painopisteen 11. toimenpiteistä. Toimenpide on määritelty seuraavasti: ”*Suomi edistää ihmisoikeuksia, demokratiaa ja vastuullista*

¹⁶⁰ Sama, 27.

¹⁶¹ Sama, 37. Lainausta kirjoittajan tiivistämä.

*yhteiskuntaa... tukemalla **rauhanvälitystä** rauhanvälitysohjelmassa esitettyä menettelytapaa noudattaen ja tutkimalla mahdollisuuksia voimavarojen joustavaan käyttöön esimerkiksi vakauttamis-mekanismin perustamisen kautta.”¹⁶³*

Voidaan siis todeta, että rauhanvälityksen merkitys on siihen liittyvän tekstin määrän perusteella kasvanut kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön viitekehyksessä. Kehitysyhteistyö ja rauhanvälitys voidaan nähdä lähimpänä toisiaan olevina osa-alueina, ainakin strategia-asiakirjojen perusteella. Toisaalta niiden rahoituksessakin on yhtymäkohtia – rauhanvälitystä rahoitetaan osittain kehitysyhteistyövaroilla. Kehitysyhteistyön suhde kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan on moniselitteisempi. Kehitysyhteistyön rooli kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa on melko vahva, mutta kehityspoliittisessa selonteossa sen sijaan rauhanturvaaminen mainitaan kerran, kokonaisvaltaisuutta tai kriisinhallintaa ei käsitteinä mainita. Kokonaisvaltaisuuden osalta korostetaan humanitaarisen avun, rauhanvälityksen, jälleenrakennuksen ja kehitysyhteistyön yhteenkuuluvuutta. Käsitteet eivät siis ole aivan yhtenäiset ja tietyt käsitteet sisältävät merkityksiä, joita ei tietoisesti haluta käyttää, valiten omiin intresseihin paremmin sopivat käsitteet.

Humanitaarinen apu on yksi kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueista ja osa-alueita verraten, se on niistä toiminnallisesti lähimpänä kehitysyhteistyötä. Humanitaarisen avun toiminta perustuu humanitaarisiin periaatteisiin, jotka korostavat humanisuutta, tasapuolisuutta, puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Siihen liittyvät toimijat eivät juuri allekirjoita kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja yhteensovittamisen periaatteita, vaan toimivat mieluiten omien periaatteidensa mukaisesti. Todennäköisesti tästä johtuen, humanitaarisen avun linjauksessa¹⁶⁴ ei rauhanvälitystoimintaan oteta mitään kantaa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS 2010)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa yhtenä elintärkeänä ja turvattavana toimintona on kansainvälinen toiminta. Itse asiassa kansainvälinen ulottuvuus nähdään yhtenä koko varautumisen läpileikkaavana periaatteena. Strategiassa todetaan, että *Suomen menestymisen perustana on muun muassa globalisaatiokehitys ja siihen liittyvä kansainvälinen työnjako useilla aloilla. Kansallisissa varautumisjärjestelyissä otetaan huomioon kansainvälisen kehityksen seurauksena syntyvät mahdollisuudet ja epävarmuustekijät. Jokaisella*

¹⁶² Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma, s. 30. 2012.

¹⁶³ Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma, s. 31. 2012.

*elintärkeällä toiminnolla on kansainvälinen ulottuvuutensa.*¹⁶⁵ Kansainvälisen toiminnan tavoitetilana nähdään yhteyksien ylläpitäminen ulkovaltoihin ja Suomen toimintaedellytysten varmistaminen kansainvälisten järjestöjen ja yhteistoimintajärjestelyjen toiminnassa. *Suomen kantojen ja näkemysten välittäminen ulkovalloille ja muille kansainvälisille toimijoille tapahtuu aktiivisesti, tehokkaasti ja luotettavasti. Tehtävän täyttämiseksi ylläpidetään resursseiltaan asiantuntevaa, oikein mitoitettua ja sijainniltaan tarkoituksenmukaista edustustoverkkoa. Kaikki ministeriöt vastaavat omilla toimialoillaan suoraan alansa kansainvälisestä toiminnasta ja yhteistyöstä.*¹⁶⁶

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa yhtenä kansainvälisen toiminnan strategisena tehtävänä mainitaan kokonaisvaltainen kriisinhallinta. Strategiassa todetaan, että *Suomi osallistuu kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin pyrkien yhteisvastuullisesti ennaltaehkäisemään ja rajoittamaan kriisejä niiden syntysijoilla. Tavoitteena on myös estää kriisien vaikutusten ulottuminen Suomeen.* Rauhanvälitystä yhtenä keinona ei tuoda esiin, mutta todetaan, että *Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan perustuu valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon ja Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian linjauksiin sekä valtionjohdon päätöksiin.* Lisäksi todetaan, että *ulkoasiainministeriön johtamassa strategisen tason koordinaatioryhmässä vahvistetaan kokonaisvaltaista näkökulmaa kriisinhallinnassa sekä kriisien jälkitilanteissa. Hallinnonalojen välistä yhteistyötä kehitetään edelleen ja huolehditaan siitä, että sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta, kehitysyhteistyö sekä humanitaarinen apu koordinoidaan parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi.*¹⁶⁷

Rauhanvälitystä ei ole mainittu yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Se on laadittu vuonna 2010, jolloin kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian tapaan, rauhanvälitystä ei nähty selkeästi yhtenä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueena. Strategiassa kuitenkin viitataan muihin strategia-asiakirjoihin, erityisesti kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osalta. Kokonaisvaltaista lähestymistapaa korostetaan ja eritellään eri osa-alueet, mutta kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian linjan mukaisesti, rauhanvälitystä ei ole nostettu omaksi osa-alueekseen. Laajemmassa näkökulmassa, yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa painotetaan monipuolisten ja laajojen kansainvälisten yhteyksien luomista ja ylläpitämistä sekä valtio- että järjestötasolla. Eritoten tätä tavoitetta toteutetaan riittävän edustustoverkon

¹⁶⁴ Humanitaarisen avun linjaus 2012.

¹⁶⁵ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, 18.

¹⁶⁶ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, 23.

¹⁶⁷ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, 25-26.

avulla. Suomen aktiivisen toiminnan rauhanvälitykseen liittyvillä foorumeilla voidaan nähdä luovan pohjaa ja tukevan kansainvälisten suhteiden parantamista ja sitä kautta myös hyödyttävän yhteiskunnan varautumista.

Strategia-asiakirjoja käsittelevän luvun yhteenvetona todettakoon, että rauhanvälityksellä on niiden perusteella selkeä asemansa osana kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaa. Rauhanvälitystoiminta ei herätä poliittisesti tai arvopohjalta suuria tunteita, jotka saattaisivat vaikuttaa siihen suhtautumiseen. Rauhanvälityksen esiintyminen strategioissa ilmentää myös sen merkityksen kasvamista vuoden 2010 jälkeen. Rauhanvälityksen profiilin tietoinen nostaminen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskiöön vyöryttää hitaasti ja varmasti sen myös osaksi strategia-asiakirjojen kokonaisuutta. Asiakirjojen analyysi vahvistaa käsitystä, että strategiat ovat aikaan, paikkaan ja niiden laatijoihin sidottuja, sosiaalisesti konstruoituja tulkintoja. Analyysi tukee myös näkemystä siitä, että erilaisilla temaattisilla kokonaisuuksilla on niin sanottu poliittinen painoarvo, joka elää ajan hengessä ja toimijoiden vuorovaikutuksessa. Itseään koskettavan konfliktin uhan kasvaessa, myös sotilaalliset puolustuskeinot saavat painoarvoa. Konfliktien pysytellessä kauempana, voidaan keskittyä neuvottelijan rooliin. Kaikki asiat eivät voi yhtä aikaa olla prioriteetteja.

5.3 Päättäjien ja vaikuttajien retoriikka

Tutkimuksessa arvioidaan strategia-asiakirjojen lisäksi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien päättäjien ja vaikuttajien retoriikkaa. Retorisen analyysin taustoja ja periaatteita on kuvattu luvussa 2.2. Analyysin kohteiksi on valittu henkilöitä, joilla on vaikutusvaltaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä rauhanvälitykseen liittyen. Rauhanvälityksen merkityksestä ovat viime vuosina puhuneet monet johtavat poliitikkomme. Mm. presidentti Sauli Niinistö totesi YK:n yleiskokouksessa 2015 pitämässään puheessa¹⁶⁸, että ”YK:n rauhanoperaatioiden suunnittelun ja toteutuksen on aina perustuttava poliittisiin ratkaisuihin. Tämä pitää sisällään myös sen, että YK:n konfliktien ehkäisy- ja rauhanvälityskapasiteettia on vahvistettava ja rahoitettava riittävästi. Suomi on omalta osaltaan edistänyt tätä merkittävää toimintatavan muutosta erityisesti rauhanvälityksen ystäväryhmän kautta, jonka puheenjohtajana Suomi toimii yhdessä Turkin kanssa.” Presidentti Niinistö totesi myös puheessaan¹⁶⁹ YK:n yleiskokouksessa vuonna 2012, että ”tehokas rauhanvälitys on välttämätöntä”. Hän lisäsi

¹⁶⁸ Tasavallan presidentti Sauli Niinistön puhe YK:n yleiskokouksen 70. yleiskeskustelussa New Yorkissa 29. syyskuuta 2015.

¹⁶⁹ Tasavallan presidentti Sauli Niinistön puhe YK:n yleiskokouksen istunnossa 2012.

myös, että Suomi on antanut vahvan panoksensa konfliktien rauhanvälitykseen sekä mainitsi Martti Ahtisaaren saaman Nobelin rauhanpalkinnon. Lisäksi Niinistö korosti rauhanvälityksen normatiivista perustaa vahvistavaa, Suomen ja Turkin aloitteesta syntynyttä päätöslauselmaa. Hän ilmaisi myös tyytyväisyytensä YK:n ohjeistukseen tehokkaasta rauhanvälityksestä. Presidentti johtaa Suomen ulkopolitiikkaa, yhdessä valtioneuvoston kanssa. Hänen retoriikkaansa kiinnitetään aina paljon huomiota, joten puheen sisältö on sinällään merkittävä. Toki on otettava huomioon puheen yleisö, joka tässä on pääasiallisesti YK:n johto sekä virkamieskunta. Niinistö antoi tarkoituksellisesti painoarvoa ja nosti esiin Suomen toiminnan rauhanvälityskontekstissa.

Pääministeri osallistuu ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon ja hän on myös TP-UTVA:n jäsen. Pääministeri Juha Sipilä sivusi rauhanvälitystä eduskunnan ulkopoliittisessa ajankohtaiskeskustelussa vuonna 2015 seuraavasti: *”Vahvistamme Suomen kansainvälistä asemaa aktiivisella ulkopolitiikalla. Haluamme jatkossakin tarjota osaamistamme rauhanvälityksessä ja rauhanturvaamisessa¹⁷⁰.”* Sipilän kommentti linkittää selkeästi Suomen kansainvälisen aseman edistämisen sekä rauhanvälityksen ja rauhanturvaamisen. Yhteyden luomisessa on samankaltaisia elementtejä, kuin suuntaviivoja -aloitteessa¹⁷¹.

Ulkoasiainministeri on presidentin ohella toinen merkittävää ulko- ja turvallisuuspoliittista päätösvaltaa käyttävä instituutio. Ulkoasiainministeri ohjaa ministeriön virkamiesten työtä ja vaikka ulkopolitiikka onkin pitkäjänteistä, eivätkä suuret linjat muutu helposti, on ulkoasiainministerin henkilökohtaisilla intresseillä varmasti vaikutusta ministeriön painopisteisiin. Nykyinen ulkoministeri Timo Soini on jo ennättänyt ottamaan kantaa rauhanvälityksen puolesta useampaan kertaan. Etyjin parlamentaarisen yleiskokouksen yhteydessä Helsingissä 6.7.2015 järjestettiin rauhanvälitykseen liittyvä korkean tason oheistapahtuma, jossa Soini piti avauspuheen. Hän totesi puheessaan mm. että *”rauhanvälitys on Suomen ulkopolitiikan yksi tärkeimmistä prioriteeteista¹⁷²”*. Soini totesi myös YK:n pääsihteeri Ban Ki-moonille puheenvuorossaan Suomen kuusikymmentävuotisen YK-jäsenyyden kunniaksi järjestetyssä juhlatilaisuudessa Helsingissä, että *”Suomi haluaa rauhanvälityksen ja vuoropuhelun vahvemmin YK:n toiminnan keskiöön”*. Hän lisäksi vakuutti Suomen jatkavan aktiivista työtä rauhanvälityksen kehittämiseksi, jossa Suomi

¹⁷⁰ Pääministeri Juha Sipilän puheenvuoro eduskunnan ulkopoliittisessa ajankohtaiskeskustelussa 20.10.2015.

¹⁷¹ Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja –aloitteen esite.

¹⁷² Kirjoittajan vapaa suomennos. Alkup. ”Mediation is one of the main priorities in Finnish foreign policy.” Welcome Address by Foreign Minister Soini at the High-level Side Event on Mediation in the OSCE Area 6.7.2015 in Helsinki.

painottaa naisten osallistumista sekä kansalaisyhteiskunnan roolia.¹⁷³ Soini on vuoden kestäneen ulkoministerikautensa aikana puhunut rauhanvälityksen puolesta useasti ja se vaikuttaa olevan korkealla hänen prioriteeteissaan.

Edellinen ulkoministeri Erkki Tuomioja on ollut erityisen aktiivinen rauhanvälityksen puolestapuhuja. Hän on osallistunut myös useaan rauhanvälitykseen liittyviin seminaareihin ja yhteistyötilaisuuksiin. Hänen lukuisia puheitaan on saatavilla ulkoasiainministeriön internet-sivuilta¹⁷⁴. Yhtenä esimerkkinä, Rauhanvälityksen ystäväryhmän tapaamisessa Helsingissä 17.1.2013 Tuomioja korosti rauhanvälityksen merkittävää roolia hallitusohjelmassa. Hän myös nosti esiin rauhanvälityksen toimintaohjelman ja painotti Suomen jatkavan rauhanvälityksen eteen tehtävää työtä, jota se ansiokkaasti on tehnyt jo 1960-luvulta lähtien.¹⁷⁵ Tuomiojan roolia rauhanvälityksen edistäjänä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa pidetään vahvana. Hänen ulkoministerikaudellaan laadittiin rauhanvälityksen toimintaohjelma ja käynnistettiin kunnolla Suomen kansallisten rauhanvälityskapasiteettien kehittäminen. Tuomioja, kuten muutkin rauhanvälityksen puolestapuhujat viittaavat mielellään Suomen pitkään historiaan rauhanprosesseissa.

Positiivisimman tavoitteen rauhanvälityksen tavoitteista on ehkä maalannut Tuomiojaa edeltänyt ulkoasiainministeri Alexander Stubb. Hän totesi Rauhanvälityksen suuntaviivoja -aloitteen kuuluisissa saatesanoissa vuonna 2010, että ”*Meillä pitää olla kunnianhimoisia tavoitteita, kuten se, että voimme puhua Suomesta rauhanvälityksen suur- tai mallimaana.*”¹⁷⁶ Stubb tunnetaan lennokkaasta retoriikastaan, mutta voidaan ajatella, että juuri hänen asettamansa kunnianhimoiset tavoitteet ovat edesauttaneet rauhanvälityksen rakenteiden ja resurssien kansallista kehittämistä. Voidaan myös todeta, että Stubbin ulkoministerikaudesta 2008 lähtien, rauhanvälityksen merkitys on noussut korkealle ja kantanut kaikkien kolmen ulkoasiainministerin politiikassa vahvasti mukana.

Poliittisten päättäjien lisäksi nostan esiin kahden ulkoasiainministeriön päättävässä asemassa olevan virkamiehen kommentit. Rauhanvälityksen merkityksestä ovat puhuneet mm. valtiosihteeri Pertti Torstila¹⁷⁷ sekä ulkoasiainneuvos ja ulkoasiainministeriön poliittisen osaston apulaisosastopäällikkö Timo Kantola. Jälkimmäinen käsitteli kriisinhallinnan

¹⁷³ Ulkoministeri Timo Soinin puhe Suomen kuusikymmentävuotisen YK-jäsenyyden kunniaksi järjestetyssä juhlatilaisuudessa Helsingissä 9.12.2015.

¹⁷⁴ Ulkoasiainministeriön internet-sivut: Rauhanvälitys.

¹⁷⁵ Ulkoministeri Erkki Tuomiojan puhe Rauhanvälityksen ystäväryhmän kokouksessa Helsingissä 2013.

¹⁷⁶ Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja 2010, 5.

¹⁷⁷ Valtiosihteeri Pertti Torstilan puhe Pohjoismaisen verkoston kokouksessa Lahdessa 2012.

kokonaisvaltaisuutta ja totesi mm., että ”*kokonaisvaltaisuuden vaatimus ei myöskään koske ainoastaan kriisinhallintatoimia, vaan kriisinhallinnan ja poliittisten prosessien keskinäisen suhteen tiivistämistä. Rauhanvälitystoiminnan vahvistaminen voi toimia yhtenä instrumenttina tähän suuntaan.*”¹⁷⁸ Ulkoasiainministeriössä rauhanvälityksen asema vaikuttaa olevan suhteellisen tärkeä myös virkamiestasolla. Huomionarvioista on kuitenkin ulkoministerien yhtenäisen linjan jatkumo.

5.4 Rauhanvälityksen rakenteiden ja resurssien kehitys

Tämän luvun tarkoituksena on kuvata rauhanvälitykseen liittyvien kansallisten rakenteiden, kompetenssien ja resurssien kehitystä viime vuosien aikana. Tietojen perusteella pohjustetaan kokonaisarviota siitä, vastaavatko suoritettut kehittämistoimenpiteet strategia-asiakirjoissa sekä puheissa esitetyt tavoitteet ja linjaukset. Rakenteiden ja resurssien kehittäminen on välttämätön edellytys rauhanvälityskapasiteetin parantamiseksi. Rauhanvälitystoiminnan vahvistaminen vaatii kansallisia valmiuksia. Kerkkänen toteaa, että lienee itsestään selvää, että Suomella ei ole sellaisia muista valtioista poikkeavia erityisominaisuuksia, jotka mahdollistaisivat uskottavan osallistumisen rauhanvälittämiseen ilman, että niitä valmiuksia ryhdytään määrätietoisesti kehittämään. Avaintekijöitä suomalaiseen osaamiseen kansainvälisessä rauhanvälittämisessä on määrätietoinen ja vuosia kestävä työskentely voimavarojen vahvistamiseksi ulkoasiainministeriön strategisessa ohjauksessa, mutta riittävän laaja-alaisena ja yhteistyössä tutkimuslaitosten, koulutuslaitosten ja rauhanrakentamiseen keskittyvien kansalaisjärjestöjen kanssa.¹⁷⁹

Ulkoasiainministeriö on kokonaisvastuussa kriisinhallinnan suunnittelusta ja päätöksenteosta. Ministeriöön on perustettu rauhanvälityksen kansallisen koordinaattorin tehtävä. Hänen tehtävänsä on nimikkeensä mukaisesti koordinoita kansallisia rauhanvälitystoimijoita ja –toimia. Koordinaattorin apuna toimii omien tehtäviensä ohella kaksi virkamiestä, jotka yhdessä muodostavat rauhanvälitystiimin. Lisäksi ulkoasiainministerillä on kaksi rauhanvälityksen erityisedustajaa, joille on jaettu maantieteelliseksi vastuualueiksi Afrikka ja Aasia. Heidän tehtävänä on mm. seurata tarkemmin näiden alueiden tilannetta ja nostaa esiin uusia mahdollisia rauhanvälitykseen liittyviä aloitteita. Ministeriössä toimii myös kulttuurien ja uskontojen välisten vuoropuheluprosessien suurlähettiläs. Lisäksi

¹⁷⁸ Ulkoasiainneuvos ja ulkoasiainministeriön turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikön päällikkö Timo Kantolan puhe CMC:n seminaarissa ”Kokonaisvaltainen kriisinhallinta – kenen asialla, kenen hyväksi?” 2010.

¹⁷⁹ Kerkkänen 2011.

ulkoasiainministeriössä rauhanvälityksestä on tehty koko ulkoasiainhallinnon läpi leikkaava teema ja siihen liittyvää koulutusta ollaan lisäämässä jatkuvasti. Ulkoministeriö on ottanut rauhanvälityksen myös osaksi uusien diplomaattien koulutusta. Koulutusta on lisätty myös jo pidempään toimineille diplomaateille, ja rauhanvälityksen tuntemus ulkoasiainhallinnossa on lisääntynyt Suomen oman toiminnan myötä. Suomen edustustoverkolla on tärkeä rooli, jota hyödynnetään tehokkaasti.

Ulkoministeriön johdolla kokoontuu myös rauhanvälityksen kansallinen koordinaatioryhmä. Koordinaatioryhmä tuo yhteen rauhanvälityksen kannalta relevantteja toimijoita yhteiskunnan eri sektoreilta jakamaan tietoa rauhanvälityksestä ja rauhanprosesseista sekä etsimään mahdollisia yhteistyömuotoja. Koordinaatioryhmä kokoontuu n. 2-3 kertaa vuodessa. Kansallinen koordinaatioryhmä on kansainvälisessä mittakaavassakin ainutlaatuinen, eikä vastaavan laajuista kokoonpanoa ole muissa valtioissa. Koordinaatioryhmä on toistaiseksi perustunut tietojen ja ajankohtaisten asioiden jakamiseen, mutta sille on pohdittu myös kunnianhimoisempia tehtäviä.

Rauhanvälityksen toimintaohjelmassa todetaan, että merkittävä tekijä rauhanvälityksen kapasiteetin kasvattamisessa on rahoitus. Taloudellisten resurssien avulla Suomi saa kansainvälistä näkyvyyttä ja vaikutusvaltaa myös rauhanvälityskysymyksissä. Rauhanvälityksen rahoitusta on vahvistettu ottamalla käyttöön rauhanvälityksen erityismääräraha osana siviilikriisinhallinnan rahoitusta. Määrärahasta voidaan rahoittaa nopeasti ja joustavasti erilaisia välitykseen ja sen tukemiseen liittyviä hankkeita, joissa toteuttajana on joko ulkoasiainhallinto tai jokin muu kansallinen tai kansainvälinen taho. Määrärahan suuruus on ollut viime vuosina 400 000 euroa vuodessa. Sen käyttöä pyritään kohdentamaan yhä enemmän operatiiviseen toimintaan. Pitkäjänteistä rauhanvälitystyötä ja eri toimijoiden välityskapasiteetin rakentamista on puolestaan tuettu yhä enemmän kehitysyhteistyövaroin. Rauhanvälitystoimet tapahtuvat usein kehitysmaissa tai koskevat niiden väestöryhmiä, jolloin rauhanvälityksen rahoitus on pääsääntöisesti ns. ODA-kelpoista (julkinen kehitysapu). Rauhanvälityksen rahoitukseen liittyy kuitenkin tiettyjä erityispiirteitä: mm. rauhanprosessien riskialttiit ja ennalta-arvaamattomat vaiheet, nopeasti syntyvät tilanteet sekä rauhanprosessien arkaluontoisuus ja salassapitoedellytys. Kyse on usein vasta rauhanprosessin pohjustamisesta ja luottamuksen lisäämisestä. Vaikuttavuutta voi arvioida vasta pidemmällä aikajänteellä riippuen toimintaympäristön ja poliittisen tilanteen kehittymisestä. Näiden piirteiden vuoksi vakiintuneet kehitysyhteistyön menettelytavat eivät sellaisinaan sovellu rauhanvälityksen tilanteisiin. Rauhanvälitystä varten onkin luotu erillinen

hankkeiden käsittelymenettely, jonka kautta suoraan rauhanvälitykseen liittyvät ODA-kelpoiset hanke-esitykset jatkossa tuodaan kehitysyhteistyövaroista vastaavan ministerin ratkaistaviksi. Kaikissa tapauksissa ei kuitenkaan ole kysymys ODA-kelpoisesta rahoituksesta. Tämän vuoksi tarvitaan myös erillistä rauhanvälityksen rahoitusta. Tätä rahoitusta, joka otettiin ulkoministeriössä käyttöön vuonna 2010, jatketaan ja pyritään kasvattamaan.¹⁸⁰

Ulkoasiainministeriöllä on 16 kumppanuusjärjestöä, joiden toimintaa se myös rahoittaa kehitysyhteistyövarojen kautta. Näistä kolme toimii rauhanvälityksen parissa; Crisis Management Initiative (CMI), Kirkon Ulkomaanapu sekä Suomen Lähetysseura. Näistä CMI on profiloitunut eniten rauhanvälitykseen erikoistuneeksi järjestöksi. Vuonna 2015 hallitus ilmoitti osana julkisen talouden sopeutustoimia kovista leikkauksista, kohdistuen myös kehitysyhteistyyöhön. Kehitysyhteistyörahoituksesta leikattiin 43 prosenttia, eli noin 49 miljoonaa euroa vuoden 2016 alusta alkaen. Tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyyölle oli vuoden 2015 talousarviossa 114 miljoonaa euroa ja vuodelle 2016 suunniteltu kokonaissumma on 65 miljoonaa euroa. Tänä vuonna CMI sai valtiolta 4,4 miljoonaa euroa, ensi vuonna tuki on 1,6 miljoonaa euroa vähemmän, mikäli leikkaus toteutuu suunnitellusti. CMI:n vuoden 2015 noin 7,8 miljoonan euron budjetista leikkaus on noin 20 prosenttia.¹⁸¹ Leikkauspäätös herätti etenkin järjestökentällä tyrmistystä ja sai osakseen rajua kritiikkiä, koska ne joutuvat lopettamaan ohjelmiaan ja irtisanomaan henkilöstöään.

Erkki Tuomioja, kansanedustaja ja entinen ulkoasiainministeri (2000-2007 ja 2011-2015) on todennut, että muuttunut maailmanpoliittinen tilanne täytyy huomioida myös Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, sillä enää Suomelle ei ole maita ”jossain kaukana”, vaan vaikutukset ylettävät myös Suomeen. Suomen vaikuttamisen ja ennaltaehkäisyn välineitä leikataan kehitysyhteistyyön ja kriisinhallinnan budjettileikkauksilla. Tuomioja on huolissaan Suomen kansainvälisestä positiosta sekä sisäisestä kehityksestä solidaarisuuden ja suvaitsevaisuuden osalta todeten, että aito Suomi on näkynyt valtavassa vastareaktiossa vihapuheelle. Kehitysyhteistyyörahojen leikkaus on väärää turvallisuuspolitiikkaa ja monet leikkauksia ajaneet ovat vaatineet kriisien hoitamista pakolaisten lähtömaissa, mitä kehitysyhteistyyörahojen leikkaukset hankaloittavat. Tuomioja myös huomauttaa, että valtion maineen rakentamisessa kestää kauan, mutta sen voi nopeasti menettää.¹⁸²

¹⁸⁰ Rauhanvälityksen toimintaohjelma 2011, 33.

¹⁸¹ Hallitus leikkaa kehitysyhteistyyöstä jättisumman – presidentti Ahtisaaren CMI menettää tuestaan 38 prosenttia. Helsingin Sanomat 30.6.2015.

¹⁸² Tuomioja, E. 2015.

Anne Sipiläinen, ulkoasiainministeriön ulko- ja turvallisuuspolitiikan alivaltiosihteeri on todennut, että työnsarkaa kriisinhallinnan alalla on paljon, ja tärkeää on kehittää kumppanien kapasiteetteja (ns. train and equip). Kehitysyhteistyörahojen leikkauksista Sipiläinen sanoo hallituksen ja ulkoministerin korostaneen, että valmius sotilaalliseen kriisinhallintaan tulee lisäbudjetin kautta, vaikka määrärahat ovat pienentyneet. Kehitysyhteistyötukien leikkaukset vaikuttavat, mutta kehitysyhteistyöpolitiikkaa on silti ja se yhdessä kriisinhallinnan kanssa säilyy hallituksen prioriteetteina, eikä notkahdusta tule. Kehitysyhteistyörahojen joustavaa käyttöä rauhanvälitykseen on lisätty ja lisätään jatkossakin. Jos Suomen talous kasvaa, on myös kehitysyhteistyöhön mahdollista taas saada lisää varoja.¹⁸³

Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä todetaan, että ”valiokunta kiinnittää erityistä huomiota kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tukeen. Sen suuruudeksi ehdotetaan 65 milj. euroa, joka on 49 milj. euroa vähemmän kuin vuonna 2015. Kansalaisjärjestöt tekevät merkittävää työtä, ja ne myös työllistävät satoja henkilöitä. Valiokunta pitää valitettavana, että kansalaisjärjestöt joutuvat äkillisen määrärahalleikkauksen seurauksena nopeasti sopeuttamaan toimintaansa. Tämä johtaa hankkeiden keskeytyksiin, irtisanomisiin ja monessa pienessä järjestössä toiminnan loppumiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että ministeriö selvittää mahdollisuuksia lisätä kansalaisjärjestöjen tukea momentin sisäisin siirtein. Kansalaisjärjestöjen asiantuntemusta tulee myös mahdollisuuksien mukaan hyödyntää hankevalmistelussa ja muun kehitysyhteistyön toteuttamisessa. Lisäksi valiokunta kannustaa ministeriön tavoin kansalaisjärjestöjä kehittämään yhteistyötä mm. yksityissektorin toimijoiden kanssa sekä luomaan uudenlaisia yrityskumppanuuksia ja yhteistyömuotoja. On myös tarpeellista, että kehitysinstrumenttien käyttöä muutetaan siten, että erilaiset tahot voivat entistä paremmin hakea rahoitusta yhdessä, esimerkiksi yritysten, järjestöjen, oppilaitosten ja kuntien muodostamina yhteenliittyminä.”¹⁸⁴

On vaikea arvioida, miten taloudelliset leikkaukset tulevat vaikuttamaan nimenomaan Suomen rauhanvälitystoiminnan kokonaisuuteen, tuskin paljoakaan. Järjestöistä vain CMI keskittyy pääosin rauhanvälitystoimintaan. CMI joutuu varmasti hieman supistamaan toimintaansa, mutta toisaalta joskus leikkaukset voivat toimia myös positiivisena tekijänä toiminnan kehittämisen kannalta. Rauhanvälityksen rahoituksen tilastointiin tulee kiinnittää huomiota, koska se helpottaisi kokonaisrahoituksen arviointia ja mahdollistaisi nykyistä paremman kansainvälisen vertailtavuuden rauhanvälityksen panostuksessa.

¹⁸³ Sipiläinen, A. 2015.

5.5 Rauhanvälitystoiminta ja Suomen rooli kansainvälisessä toimintaympäristössä

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön keskeiset viiteryhmät ovat Pohjoismaat, EU, NATO, Etyj ja YK. On luonnollista, että Suomi on mukana ja tukee vahvasti rauhanvälityksen kehittämistä kyseisissä organisaatioissa. Suomi on viime vuosina pyrkinyt aktiivisesti parantamaan rauhanvälityksen asemaa ja laatua, etenkin normatiivisella ja rakenteellisella tasolla. Rauhanvälityksen toimintaohjelmassa linjataan, että Suomen tukea kansainvälisille järjestöille, kansainvälisille kansalaisjärjestöille ja muille toimijoille rauhanvälityksen puitteissa jatketaan ja mietitään uudenlaisia keinoja tuen lisäämiseksi. Suomi ylläpitää aktiivista keskustelua rauhanvälityskysymyksissä ja rauhanvälityskapasiteetin kehittämisessä kansainvälisissä yhteyksissään.¹⁸⁵

Yhdistyneet Kansakunnat

Rauhanvälitys on yksi perinteisistä YK:n diplomatian keinoista. Sen oikeudellista perustaa määritetään muun muassa YK:n peruskirjan VI luvussa sekä YK:n vuoden 2005 maailmanhuippukokouksen loppuasiakirjassa. Hieman yllättäen rauhanvälitystä ei kuitenkaan ole kehitetty erityisen järjestelmällisesti kansainvälisissä järjestöissä ennen kuin aivan viime vuosina. YK on ollut Suomen rauhanvälitystoiminnan keskeisin foorumi. Suomen ja Turkin ulkoministerit järjestivät syyskuussa 2010 YK:n yleiskokouksen korkean tason viikolla ministeritason rauhanvälitysaamiaisen, johon kutsuttiin rauhanvälityksessä aktiivisesti toimineita maita ja järjestöjä. Tilaisuus johti YK:n rauhanvälityksen ystäväryhmän perustamiseen. Suomi ja Turkki jakavat ystäväryhmän puheenjohtajuuden. Läheinen yhteistyö Turkin kanssa on esimerkki YK:ssa vahvistuvasta trendistä, jossa yhteistyötä pyritään kehittämään uudenlaisten kumppanuuksien avulla. Ystäväryhmän jäseneksi on liittynyt kesään 2014 mennessä jo 40 jäsenmaata, YK sekä seitsemän merkittävintä alueellista järjestöä.¹⁸⁶

YK:n yleiskokous hyväksyi kesäkuussa 2011 Suomen ja Turkin aloitteesta YK:n ensimmäisen rauhanvälityspäätöslauselman (A/65/283), joka sisälsi YK:n pääsihteerille

¹⁸⁴ Valtion talousarvioesitys 2016. Momentti 30. Kansainvälinen kehitysyhteistyö - Valtiovarainvaliokunnan mietintö.

¹⁸⁵ Rauhanvälityksen toimintaohjelma 2011, 9.

¹⁸⁶ Rantanen 2014, 32.

osoitetun pyynnön laatia ohjeistus tehokkaampaan rauhanvälitykseen. Tehokkaan rauhanvälityksen ohjeistus kuuluu Suomi-Turkki –rauhanvälitysaloitteen konkreettisiin tuloksiin. Ohjeistuksen valmistelemiseksi YK:n sihteeristö keräsi näkemyksiä mm. YK:n jäsenvaltioilta, YK-järjestöiltä, muilta kansainvälisiltä järjestöiltä, kansalaisjärjestöiltä sekä rauhanvälittäjiltä ja rauhanvälityksen asiantuntijoilta. Ohjeistus esittelee kahdeksan rauhanvälityksen keskeistä perusperiaatetta ja tarjoaa käytännön ohjeita rauhanvälitykseen. Ohjeistuksesta on tullut nopeasti keskeinen elementti rauhanvälityksestä käytävässä kansainvälisessä keskustelussa, ja se on osaltaan vahvistanut YK:n roolia rauhanvälityksen normatiivisen perustan asettajana. Myös Suomessa ohjeistukselle annetaan painoarvoa ja Ulkoasiainministeriö on laatinut ohjeistuksesta suomennoksen.

Vuoden 2015 aikana on YK:ssa käynnistetty laajempi rauhanoperaatioiden tarkastelu, jonka keskiössä on ollut YK:n pääsihteerin asettama ja presidentti Ramos-Hortan puheenjohtama paneeli High-level Independent Panel on Peace Operations. Prosessi paneelin suositusten sekä sitä seuranneiden pääsihteerin suositusten toimeenpanemiseksi jatkunee lähivuosina. Eräänä laajempuna tarkasteluprosessin tuloksena voidaan nähdä YK:n kriisinhallinnan terminologian kehittyminen siten, että rauhanturvaoperaatioiden ja poliittisten operaatioiden sijaan puhutaan rauhanoperaatioista (peace operations), jotka kattavat molemmat kategoriat. Tämän taustalla on mm. pyrkimys saada operaatioiden mandaatteja joustavammaksi, jotta ne huomioisivat operaatioiden tarpeet ja muuttuvat maatilanteet. Rajat ennaltaehkäisy-, rauhanturvaamis- ja rauhanrakennustoiminnan välillä halutaan madaltaa ja tähän liittyvistä hallinnollisista esteistä pyritään pääsemään eroon. Suomi on antanut vahvan tukensa selvitykselle YK:n rauhanoperaatioiden kehittämiseksi ja on tyytyväisenä pannut merkille, että ennaltaehkäisevän toiminnan, ml. rauhanvälityksen, roolia on korostettu.

Uskonnollisten ja perinteisten johtajien tärkeä rooli rauhantyössä sekä systemaattisemman kumppanuuden rakentaminen YK:n ja uskonnollisten rauhantoimijoiden välille on nostettu kehittämiskohteeksi YK:ssa. Kirkon ulkomaanapu (KUA) on toiminut vuodesta 2007 lähtien yhteistyössä uskonnollisten ja perinteisten johtajien kanssa rauhanrakennus- ja välityskysymyksissä. KUA:n vuonna 2013 Helsingissä järjestämässä ja YK:n tukemassa uskonnollisten ja perinteisten johtajien rauhanvälityskonferenssissa päätettiin uskonnollisten ja perinteisten johtajien rauhanvälitysverkoston perustamisesta. KUA on nimetty verkoston väliaikaiseksi sihteeristöksi. Verkosto tavoittelee, muun muassa, uskonnollisten ja perinteisten rauhanvälittäjien potentiaalin konkreettista hyödyntämistä, säännöllisen yhteistyön luomista uskonnollisten ja perinteisten johtajien, YK:n ja muiden relevanttien toimijoiden välille, ns.

track 1 -diplomaattien ja neuvottelijoiden tietämyksen parantamista uskonnon ja uskonnollisten toimijoiden merkityksestä rauhanvälitykselle, paikallisten verkostojen ja koordinaation parantamista ja kokemusten jakamista, naisten roolin vahvistamista rauhanprosesseissa yhteiskunnan eri tasoilla ja naispuolisten uskonnollisten johtajien voimaannuttamista rauhanvälitystoiminnassa. Myös uskonnollisten ja perinteisten johtajien rauhanvälityskapasiteettia tullaan kehittämään.¹⁸⁷ Suomi tuki vuonna 2014 verkoston sihteeristön toimintaa 540 000 eurolla.

Euroopan Unioni

Myös Euroopan Unioni on viime vuosina pyrkinyt vahvasti kehittämään rauhanvälitykseen liittyviä kykyjään. Vuonna 2009 EU:ssa hyväksyttiin rauhanvälityksen konseptisuunnitelma, jonka avulla kartoitetaan EU:n rauhanvälityskapasiteettia ja sen kehittämistä. EU:n ulkosuhdehallinnossa rauhanvälitysasioista vastaa rauhanrakennuksen, ennaltaehkäisyn ja välitystoiminnan yksikkö. Suomi tukee EU:ta sen rauhanvälityskykyjen vahvistamisessa ja pitää tärkeänä EU:n ulkosuhdehallinnon rauhanvälityksen yksikön resurssien riittävyyttä.

Suomi panostaa EU:n rauhanvälitystoiminnan valmiuksien edistämiseen ja kehittämiseen. Unionin kyvyt ennaltaehkäistä ja ratkaista konflikteja sekä tukea tilanteen vakautumista ja valtion rakentamista konfliktin jälkeisissä oloissa ovat keskeisellä sijalla EU:n tavoitteissa. EU:n rauhantyö on painottunut kriisien ja konfliktien seurausten hallintaan erilaisten rauhanrakennus- ja kriisinhallintaoperaatioiden sekä erityisedustajien toiminnan avulla. Maailman suurimpana kehitysavun antajana EU osallistuu merkittäväällä tavalla vakaiden yhteiskunnallisten olojen rakentamiseen kehitysmaissa.¹⁸⁸

WISE:n järjestämän turvallisuuspoliittisen akatemian paneelikeskustelussa lokakuussa 2015, keskustelijat näkivät EU:n resurssit rajoittuneina Syyrian kriisin ratkaisussa, mutta mahdollisuuksia nähtiin järjestöjenvälisessä yhteistyössä esim. YK:n ja Naton kanssa sekä mahdollisen rauhansopimuksen tai tulitaukosopimuksen synnyttyä. Sisäministeriön Antti Häikiö totesi, että EU:n rauhanvälityskyky on alkuvaiheessa, mutta kehittymässä, ja siviilikriisinhallintatoiminnassa EU on hyvä, ellei jopa paras. Ulkoasiainministeriön Minna Laajavan mukaan EU voisi osallistua esimerkiksi oikeusvaltion kehittämisen ja yhteiskunnan vakauden ylläpitämisen kautta. Osana laajempia toimia EU voisi kontribuoida esimerkiksi

¹⁸⁷ Suomen kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö hauraissa valtioissa – toimintaohje kehitysyhteistyön toimeenpanon vahvistamiseen 2014, 17.

¹⁸⁸ Rantanen 2014, 33.

rajavaalvonnan kehittämisessä. Sadankomitean Anni Lahtinen nosti esiin, että EU:n korkea edustaja on saanut eri osapuolia saman pöydän ääreen ja neuvotteluissa laajemman roolin myötä EU voisi osallistua rauhanvälitykseen ja –rakentamiseen.¹⁸⁹

Euroopan rauhaninstituutti (European Institute of Peace, EIP) perustettiin helmikuussa 2014. Instituutin päämaja on Brysselissä. EIP on Euroopan unionin instituutioista riippumaton, mutta niitä lähellä oleva toimija, jonka tehtävänä on tukea EU:n kasvavaa rauhanvälitystoimintaa ja harjoittaa omaa rauhanvälitys- ja dialogitoimintaa sekä välityksen tukitoimintaa. EIP:n suunniteltuun toimintaan lukeutuu muun muassa asiantuntijoiden ja rauhanvälityksen tuen mobilisointi, rauhanvälityskoulutuksen ja -tiedon kehittäminen, kouluttaminen ja valmentaminen, rauhanvälitystehtävien kartoittaminen sekä pienten tukien myöntäminen välitys- ja dialogiprosesseihin. EIP:n perustajajäsenet ovat Belgia, Espanja, Italia, Luxemburg, Puola, Ruotsi, Suomi, Sveitsi, Unkari sekä Euroopan parlamentti.¹⁹⁰

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö

Etyj on ollut Suomelle aina tärkeä Euroopan yhteistä turvallisuutta yllä- pitävä järjestö, jolla on laaja mandaatti turvallisuuden kehittämiseksi. Etyjissä käydään neuvotteluja esimerkiksi Moldovan/Transnistrian kysymyksessä sekä Georgian sodan jälkeisessä sovittelussa. Etelä-Kaukasuksella järjestöllä on ollut tärkeä rooli, ja Ukrainan kriisi on uudelleen tuonut esiin sen merkityksen koko Euroopan turvallisuudelle.¹⁹¹ Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ on keskeinen rauhanvälityksen toimija. Konfliktien ehkäisy ja ratkaisu on keskeinen osa sen toimintaa. Tavoitteena on vahvistaa rauhanvälitystoimia tukevia rakenteita ja toimintoja sihteeristössä ja kenttämissioissa osana konfliktisyklin kehittämistä.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyj perusti vuonna 2014 Suomen ja Turkin aloitteesta rauhanvälityksen ystäväryhmän. Suomi johtaa ystäväryhmää yhdessä Turkin ja Sveitsin kanssa. Perustamisen yhteydessä Etyj päätti lisätä panostusta ja resursointia rauhanvälitykseen laajemminkin¹⁹²

Pohjoismaat

¹⁸⁹ Wider Security Network:n (WISE) järjestämä turvallisuuspoliittinen akatemia 8.-9.10.2015, paneelikeskustelu.

¹⁹⁰ Rantanen 2014, 34.

¹⁹¹ Rantanen 2014, 34.

¹⁹² Resolution on the development of mediation capacity in the OSCE area. Baku declaration 2014.

Panostus rauhanpolitiikkaan on Pohjoismaissa nähty perinteisesti palvelevan niiden omia intressejä ja tavoitteita. Aktiivisella rauhanpolitiikalla – ennen kaikkea rauhanturvaamisella tai rauhanvälityksellä – Pohjoismaat ovat pyrkineet vaikuttamaan koko kansainvälisen järjestelmän vakauteen. Varsinkin pienten valtioiden etuna on tavoitella konfliktien rauhanomaista ratkaisua. Rauhanturvaaminen ja rauhanvälitys muodostavat olennaisen osan myös Pohjoismaiden kansainvälistä näkyvyyttä sekä pyrkimyksiä kohentaa niiden arvostusta. Rauhanpolitiikka palvelee usein myös poliittisia tavoitteita: esimerkiksi merkittäviä asemia YK:ssa, EU:ssa tai Etyjin piirissä. Rauhanpolitiikasta on myös merkittävä osa kansallista itseymmärrystä ja uudenlaista vahvistuvaan kansainvälistymiseen liittyvää kansallistuntoa.¹⁹³

Norjaa voidaan pitää rauhanvälityksen suurvaltana. Norja on osallistunut viime vuosikymmenien aikana useisiin rauhanprosesseihin ympäri maailmaa, sen rauhanvälitysbudjetti on n. 100 miljoonaa euroa ja ulkoministeriössä on erillinen 14 henkilön rauhanvälityksen osasto. Myös Ruotsi ja Tanska harjoittavat aktiivisesti rauhandiplomatiaa. Ruotsi on erottautunut ennen kaikkea siten, että se on tarjonnut kansainväliselle yhteisölle nimekkäitä välittäjiä ja diplomaatteja. Ruotsissa välitystä ja yleisemmin rauhandiplomatiaa ei kuitenkaan ole Norjan tapaan organisoitu erilliseksi ja muusta ulkoasianhallinnosta erottautuvaksi osaksi. Ruotsin nykyinen hallitus on panostanut rauhandiplomatiaan ennen kaikkea tukemalla EU:n rauhaninstituutin perustamista. Tanskalla on selvästi muista Pohjoismaista poikkeava lähestymistapa. Rauhandiplomatian alueella Tanskan politiikka on kehittynyt suorana jatkona maan aktiiviselle panostukselle kehitysyhteistyöhön. Pyrkimyksenä on ollut vaikuttaa kokonaisvaltaisesti vaikeuksissa olevien maiden tilanteeseen, jolloin lähtökohtana on ollut niin sanottu horjuvien maiden käsite. Poliitiikan tavoitteena on ennen kaikkea järjestyksen palauttaminen ja valtiorakenteiden vahvistaminen.¹⁹⁴

Pohjoismaat ovat panostaneet merkittävästi rauhanvälitykseen ja laajemmin konfliktien ratkaisuun osana ulkopoliittikkansa. Pohjoismaat ovat itsenäisesti monin tavoin aktiivisesti mukana kansainvälisessä rauhanvälitykseen liittyvässä yhteistyössä ja niillä on lukuisia kumppaneita, mutta keskinäinen yhteistyö on jäänyt olemattomaksi. Pohjoismaiden profiilit rauhandiplomatian alueella eroavat toisistaan varsin selvästi ja rauhanvälityksen edistäminen on nähty korostuneen kansallisena hankkeena. Kylmän sodan vuosina vahvemmin esillä ollut pohjoismaisuus ja pohjoismaisen mallin ajatus on häipynyt taka-alalle. Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan jonkin verran toisistaan poikkeavat profiilit ja lähestymistavat eivät

¹⁹³ Joenniemi & Lehti 2014, 41.

¹⁹⁴ Joenniemi & Lehti 2014, 41-44.

muodosta ylitsepääsemätöntä yhteistyön estettä. Päinvastoin, yhdessä toimimalla ne kykenevät tarjoamaan aikaisempaa monipuolisempia palveluja ja ratkaisumalleja. Yhdistämällä voimavaransa Pohjoismaille aukeaisi mahdollisuus tarttua entistä vaativampiin haasteisiin ja kilpailla muiden maiden ja maaryhmittymien kanssa rauhanpolitiikan alueella.¹⁹⁵

Pari hyvää avausta yhteistyö syventämiselle on jo tehty. Ulkoministeri Erkki Tuomiojan joulukuussa 2011 alulle paneman rauhanvälityksen pohjoismaisen verkoston tarkoitus on vahvistaa yhteistyötä ja koordinaatiota pohjoismaisten toimijoiden kesken ja lisätä koulutusyhteistyötä rauhanvälityksen alalla. Vuoden 2015 lopussa perustettiin Pohjoismaiden hallitusten tuella Nordic Women Mediators' Network, jonka tavoitteena on saada lisää naisia osallisiksi kansainvälisiin rauhanprosesseihin.

Afrikan Unioni

Viime vuosina sekä rauhanvälityksen että kriisinhallinnan yhteydessä on painotettu alueellisen työn tukemista. Suomenkin yhtenä painopisteenä on alueellisten rauhanvälityskykyjen vahvistaminen, hyvänä esimerkkinä Afrikan Unioni. Afrikan unioni on luomassa pysyviä rakenteita välitystoiminnan kehittämiseksi nykyisen ad hoc -pohjaisen toiminnan tilalle. Tavoitteena on luoda viitekehys, jonka puitteissa eri instituutiot voisivat järjestää välitystoiminnan koulutusta toisiaan tukien. AU:n kykyä analysoida konflikteja ja niiden opetuksia ja mahdollisuuksia soveltaa tietoa tulevaisuuden välitystoiminnassa edistetään. Suomen tavoitteena on tehostaa rauhanvälityksen koordinaatiota AU:n, Afrikan alueellisten järjestöjen ja YK:n välillä.¹⁹⁶

5.6 Rauhanvälityksen riskit ja vaikuttavuuden arviointi

Tutkimuksen tutkimusongelmana on, minkälaisia merkityksiä rauhanvälityksellä on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Lähdeaineiston tueksi, on syytä tarkastella rauhanvälityksen sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan suhdetta myös riskienhallinnan ja vaikuttavuuden arvioinnin kannalta, sillä ne tarkastelevat järjestelmällisesti juuri olennaisia päätöksenteon ja toiminnan suhteeseen liittyviä kysymyksiä. Riskienhallinta ja vaikuttavuuden arviointi ovat osittain päällekkäisiä käsitteitä. Oikeastaan vaikuttavuuden arviointi on osa riskienhallintaa,

¹⁹⁵ Joenniemi & Lehti 2014, 47-48.

joka on laaja-alaisempi epävarmuuksien hallitsemiseen sekä toiminnan ja talouden suunnitteluun liittyvä kokonaisuus. Riskienhallinta ja erityisesti riskit mielletään perinteisesti, varsinkin turvallisuuspoliittisessa keskustelussa ja tutkimuksessa lähtökohtaisesti negatiivisia ilmiöitä ja tapahtumia käsitteleviksi näkökulmiksi. 2000-luvulla riskienhallinta on kuitenkin, liiketalouden tarpeista lähtien, muodostunut sisältämään myös positiivisen näkökulman tavoitteiden saavuttamiseen ja valittavaan strategiaan liittyen. Riskienhallinnan rakennetta ja käsitteitä selkeyttämään on luotu jopa oma laatustandardi¹⁹⁷. Tämän tutkimuksen tarpeisiin nähden, muodostan edellä mainitun standardin perusteella yksinkertaisen määritelmän, että riski = epävarmuustekijä, jolla saattaa olla vaikutus tavoitteiden saavuttamiseen, suhteessa valittuun strategiaan. Epävarmuustekijä voi sisältää tavoitteiden saavuttamisen kannalta sekä uhkia että mahdollisuuksia. Riskienhallinta on koordinoitua toimintaa, jolla organisaatiota johdetaan ja ohjataan riskien osalta. Riskien arviointi taas on riskienhallintaan sisältyvä kokonaisprosessi, joka kattaa riskien tunnistamisen, riskianalyysin ja riskin merkityksen arvioinnin.

Kriisien ja konfliktien luonne on muuttunut viimeisten vuosikymmenten aikana ja siten myös kriisinhallintatoiminta on joutunut muuttumaan. Lisäksi kriisinhallintatoiminnan tilivelvollisuus sekä suhteessa kohdealueiden väestöön että kotimaisia veronmaksajia kohtaan on kasvanut. Toimintaympäristön muutokset haastavat hallinnon nykyisiä rakenteita ja prosesseja, jotka on luotu toisenlaisiin tarpeisiin ja joita on vain osittain onnistuttu muokkaamaan nykyisiin haasteisiin. Suomessa kriisinhallinnan valmistelu ja päätöksenteko on sektoroitunut jo lainsäädännöstä lähtien ja hallinnonalakohtainen valmistelu sekä tulosohejaus vaikeuttaa kokonaisvaltaista seuranta. Kriisinhallinnan toimijaverkostossa on kuitenkin yhteinen tahtotila vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisen osalta; pyrkimyksenä on päästä kohti nykyistä systemaattisempaa ja läpinäkyvämpää seuranta- ja arviointijärjestelmää koskien kokonaisvaltaista kriisinhallintatoimintaa.¹⁹⁸ Myös rauhanvälityksen osalta tarvitaan vaikuttavuuden arviointia. Käytännössä se toteutetaan ainakin kehitysyhteistyön arvioinnin kautta, sillä suuri osa rauhanvälitykseen kohdistetuista resursseista jaetaan kehitysyhteistyömomentin kautta. Valtioneuvoston selonteossa Suomen kehityspolitiikasta linjataan, että kehitysyhteistyön tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta parannetaan. Lisäksi tietoon

¹⁹⁶ Rauhanvälityksen toimintaohjelma 2011, 14.

¹⁹⁷ *ISO 31000:2009 Risk Management. Principles and guidelines* on kansainvälinen standardi, joka on otettu Suomessa laajalti käyttöön suomennettuna nimellä *SFS-ISO 31000:2009 Riskienhallinta. Periaatteet ja ohjeet*. Nimensä mukaisesti se määrittää yhdenlaiset periaatteet ja ohjeet laadukkaan ja järjestelmällisen riskienhallintatoiminnan luomiseen ja ylläpitämiseen.

¹⁹⁸ Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen. Loppuraportti 7.11.2012.

perustuvaa päätöksentekoa sekä riskien hallintaa vahvistetaan entisestään, ja tulosten ja vaikutusten mittaamista, raportointia ja arviointia kehitetään.¹⁹⁹

Riskienhallinnallisesta ja vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta, rauhanvälitys voidaan nähdä yhtenä mahdollisena strategiana, kun pyritään saavuttamaan ulko- ja turvallisuuspoliittiset sekä kokonaisvaltaiselle kriisinhallinnalle asetetut tavoitteet. Rauhanvälityksen osalta on siis tarkasteltava, millaisia mahdollisuuksia ja uhkia siihen liittyy, suhteessa tavoitteisiin. Mahdollisuudet ja uhat voidaan yhdistää epävarmuustekijä-käsitteen alle, kun uhka tai mahdollisuus muotoillaan neutraalisti. Yleensä jokaiseen epävarmaan asiaan sisältyy sekä mahdollisuuksia että uhkia. Olen käsitellyt luvussa 3.1 ulko- ja turvallisuuspoliittisia tavoitteita, joista olen valinnut kaksi rauhanvälitykseen eniten liittyvää tavoitetta ja muodostanut niiden perusteella arviointimallin. Malli perustuu osittain myös Kriisinhallinnan vaikuttavuus –hankkeen (KRIHAVA) loppuraportissa esitettyyn arviointimalliin.²⁰⁰ Mallissa esitetyt riskit, eli epävarmuustekijät eivät ole kaiken kattavia, vaan ne antavat suuntaa siitä, miten yksittäistä strategiaa koskevia riskejä voidaan tuoda esiin. Arviointimalli on toteutettu yleisellä makrotasolla ja sen sisältö heijastelee tämän tutkimuksen muita osa-alueita. Oikeastaan malli ei vielä sellaisenaan ansaitse tulla kutsutuksi arviointimalliksi, sillä käytännössä se on vain riskikartoitus. Arviointi vaatisi riskien tarkemman analysoinnin, mutta sitä ei toteuteta tämän tutkimuksen puitteissa.

¹⁹⁹ Valtioneuvoston selonteko: Suomen kehityspoliittikka – Yksi maailma, yhteinen tulevaisuus, kohti kestäväää kehitystä. 2016.

²⁰⁰ Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen –loppuraportti 2012.

Tavoitteet:	1) Kansainvälisen turvallisuuden, rauhan ja vakauden edistäminen 2) Suomen kansainvälisen aseman parantaminen
Strategia:	Suomi panostaa vahvasti rauhanvälitystoiminnan kehittämiseen, sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla

Rauhanvälityksen kansalliset riskit suhteessa ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin (epävarmuustekijät, joissa uhka ja mahdollisuus)	
Strategiset ja poliittiset	<ul style="list-style-type: none"> - Kahdenväliset suhteet - Kansainvälinen asema ja vaikutusvalta järjestöissä (esim. YK, EU, Etyj) - Konkreettinen osallistuminen konflikteihin (resurssit, vaikutukset muuhun toimintaan) - Yksittäisten henkilöiden toiminta - Vaikutukset muihin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinoihin ja niiden kehittämiseen (resurssit, asema)
Taloudelliset	<ul style="list-style-type: none"> - Panos-tuotto –suhde - Resurssien riittävyys, tehokas kohdistaminen ja hyödyntäminen - Vaikutukset talous- ja kauppapolitiikkaan
Yhteiskunnalliset ja sosiaaliset	<ul style="list-style-type: none"> - Vaikutukset suomalaiseen identiteettiin (kriisinhallinta, läntiset arvot) - Koulutus ja tutkimus
Toiminnalliset	<ul style="list-style-type: none"> - Kansallinen johtaminen ja koordinointi - Kansallisten ja kansainvälisten rakenteiden kehittäminen - Yhteistyö muiden kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueiden kanssa - Kansainvälinen yhteistyö
Vahinkoriskit	<ul style="list-style-type: none"> - Yksittäisiin henkilöihin liittyvät vahingot

kuva 4: Arviointimalli: Rauhanvälityksen kansalliset riskit

Arviointimallissa on ylimpänä kuvattuna valitut ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet, joiden saavuttamiseen arvion kohteena oleva strategia tähtää. Seuraavana olen määritellyt strategian, jonka olen vapaasti muotoillut tutkimusasetelman perusteella. Varsinaisen riskien kartoituksen olen jakanut viiteen eri riskiluokkaan: strategiset ja poliittiset riskit, taloudelliset riskit, yhteiskunnalliset ja sosiaaliset riskit, toiminnalliset riskit sekä vahinkoriskit.

Strategisista ja poliittisista riskeistä olen nostanut esiin ensimmäisenä kahdenväliset suhteet. Rauhanvälitykseen panostamalla on hyvät mahdollisuudet parantaa kahdenvälisiä suhteita useiden eri maiden kanssa, joka taas saattaa vaikuttaa positiivisesti muuhunkin ulkopoliitiikkaan. Suomen tilanteessa tähän on mahdollisuuksia esimerkiksi eri järjestöjen rauhanvälityksen ystäväryhmien kautta, joita Suomi on ollut perustamassa ja aktiivisesti niiden kehittämisessä mukana. Rauhanvälityksen kautta on ylipäättään mahdollista lisätä kansainvälistä vuorovaikutusta ja sitä kautta saada muita positiivisia vaikutuksia. Toisaalta, joidenkin maiden kanssa myös kahdenväliset suhteet saattavat heikentyä, mikäli Suomi ajaa liian vahvasti politiikkaa, joka ei ole toisen valtion intressien mukaista. Myös monet muut maat haluaisivat profiloitua rauhanvälittäjinä, jolloin Suomen profiilin nostaminen voitaisiin nähdä epämieluisana tai varpaille astumisena. Rauhanvälitys on jo todennäköisesti vaikuttanut

ja tulee jatkossakin vaikuttamaan positiivisesti Suomen kansainväliseen asemaan ja vaikutusvaltaan, erityisesti suurissa järjestöissä. YK, EU ja Etyj ovat Suomelle tärkeitä viiteryhmiä, joiden kautta Suomi pyrkii ajamaan myös kansallisia intressejään. Korkea profiili rauhanvälityksessä saattaisi mm. edistää Suomen pyrkimyksiä saada näistä järjestöistä korkea-arvoisia virkoja tai vaikuttaa positiivisesti esimerkiksi seuraavaan hakuun YK:n turvallisuusneuvoston väliaikaiseksi jäseneksi. Uhkien osalta voitaisiin ajatella, että nollasummapelillä rauhanvälitykseen panostaminen olisi esimerkiksi jostain toisesta YK:n politiikkasektorista pois, jolloin vaikutusvalta siellä vähenisi. Esimerkiksi sotilaallisen kriisinhallinnan osalta on oltu jo vuosia huolissaan siitä, ettei Suomi osallistu riittävin resurssein YK:n rauhanturvaoperaatioihin.

Strategisen ja poliittisen tason riskinä on myös konkreettinen osallistuminen jonkin konfliktin ratkaisemiseen. Suomi tuskin pystyy ikuisesti toimimaan pääosin vain rakenteita ja normeja kehittäen, vaan osallistuu myös yksittäisen konfliktin ratkaisemiseen. Mikäli Suomen valtiojohto sitoo itsensä tiukasti konfliktiin, voi konfliktin pitkittyessä olla vaikeaa enää poliittisesti irrottautua siitä. Tällöin toiminta voi kuluttaa sekä taloudellisia että henkilöresursseja. Osallistuminen konfliktiin voi myös vaikuttaa kohdealueen muihin suomalaisiin toimiin, sekä positiivisesti että negatiivisesti.

Konkreettinen rauhanvälitys kulminoituu yleensä yksittäisiin henkilöihin, vaikka operatiivisella ja taktisella tasolla toimijoita onkin taustalla paljon enemmän. Tämä johtaa siihen, että yksittäisten henkilöiden toimenpiteilläkin voi olla suuri vaikutus, jopa poliittis-strategisella tasolla. Yksittäinen henkilö ei välttämättä edusta Suomen valtiota välittäessään rauhaa, mutta hänet kuitenkin voidaan mieltää suomalaiseksi. Tämäkin riski pitää sisällään sekä merkittävän mahdollisuuden (esim. Martti Ahtisaari) tai epäonnistumisen kohdalla myös uhan.

Viimeisenä poliittis-strategisen tason riskiksi olen nostanut rauhanvälityksen suhteen muihin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueisiin. Nollasummapelillä ajateltuna, yhteen strategiaan tai keinoon panostaminen olisi rajallisten resurssien aikoina joltain toiselta pois. Näin ei kuitenkaan välttämättä tapahdu, mutta yhden ihmisen poliittiselle agendalle ei mahdu kovin montaa eri teemaa. Kuten jo rauhanvälitykseen liittyvää päättäjien retoriikkaa tarkastelevassa luvussa totesin, päättäjän on valittava teemat, joista hän haluaa puhua eri tilaisuuksissa. Hän todennäköisesti valitsee esimerkiksi viideksi teemakseen kolme ”pakollista” tilaisuuden edellyttämää teemaa ja kaksi muuta tärkeäksi näkemäänsä teemaa.

Näin ajateltuna ”poliittinen pääoma” myös kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueiden kesken olisi tietynlaista nollasummapeliä ja ne tavallaan kilpailisivat resursseista. Toisaalta voidaan ajatella, että yhden osa-alueen suosio toisi mukanaan poliittista pääomaa myös muille osa-alueille kokonaisuuden kautta.

Rauhanvälitystoiminnan taloudelliset riskit liittyvät lähinnä siihen kohdistettuihin resursseihin, niiden tehokkaaseen hyödyntämiseen sekä resursseilla saavutettaviin tuloksiin. Riittävien ja ennustettavien resurssien voidaan nähdä olevan tae toiminnan pitkäjänteiselle ja tulokselliselle kehittämiselle, mutta resurssit tulisi pystyä myös kohdistamaan tehokkaasti oikeaan toimintaan. Niin sanottu panos-tuotto –suhde on koko vaikuttavuuden arvioinnin keskeinen teema ja kehitys on jatkuvasti sen suuntaista, että pienemmillä resursseilla tulee saada suurempaa tuottoa. Ongelmaksi muodostuu jälleen mittaamisen ja vaikuttavuuden arvioinnin hankaluus.

Haasteena on lisäksi resursoinnin pirstaleisuus. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osalta rahoitus tapahtuu kolmen eri ministeriön; ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön sekä sisäministeriön kautta. Näin ollen rahoituksesta on päättämässä neljä eri ministeriä, koska ulkoasiainministerin lisäksi kehityksestä vastaavana on ulkomaankauppa- ja kehitysministeri. Rauhanvälitystä rahoitetaan ulkoasiainministeriössä sekä poliittisen osaston että kehityspoliittisen osaston kautta. Erkki Tuomiojan mukaan rauhanvälitystoiminnan yhtenä keskeisenä haasteena on varmistaa, että Suomella on valmiiksi kohdistettuna sekä kehitysyhteistyövaroja (ODA) että ei-ODA -varoja, joiden avulla voidaan tarvittaessa reagoida nopeasti ja joustavasti kohdemaissa esille nouseviin tarpeisiin. Tuomioja toteaa, että toimiminen tällaisissa tilanteissa edellyttää normaalia suurempaa riskinsietokykyä. Onnistuessaan toiminnan vaikuttavuus voi kuitenkin olla suuri. Tuomiojan mukaan kyse voisi olla esimerkiksi lyhytaikaisista toimista luottamuksen rakentamiseksi ruohonjuuritasolla, tai nopeasta reagoinnista tilanteeseen, jonka myöhempi hoitaminen voitaisiin hoitaa normaalisti joko kehitysyhteistyön tai muiden rahoituslähteiden puitteissa.²⁰¹

Lisäksi taloudellisena epävarmuustekijänä olen maininnut rauhanvälitykseen panostamisen muut talous- ja kauppapoliittiset vaikutukset. Diplomaattisten suhteiden paraneminen voi edesauttaa myös kauppapoliittisia suhteita muihin valtioihin. Maine rauhanvälittäjänä voi heijastua Suomen kuvaan rehellisenä kauppakumppanina ja avata uusia

²⁰¹ Tuomioja 2011. Kansalaisjärjestöjen roolia ja rahoitusmekanismeja vahvistettava rauhanvälityksessä. Ulkoasiainministeriön tiedote 249/2011, 1.10.2011.

liiketoimintamahdollisuuksia suomalaisille yrityksille. Talous- ja kauppasuhteiden heikkeneminen rauhanvälityksen vaikutuksesta ei ole todennäköinen uhka, mutta poliittisten riskien ohella mahdollinen.

Yhteiskunnalliset ja sosiaaliset riskit eivät ole arvioni mukaan kovin merkittäviä, mutta niihinkin saattaa kohdistua joitakin vaikutuksia. Malliin olen nostanut mm. vaikutukset suomalaiseen identiteettiin. Mikäli poliittinen johto painottaa voimakkaasti rauhanvälitykseen ja konfliktien väkivallattomaan ratkaisuun liittyviä asioita, heijastuu se väistämättä osittain myös kansalaisten näkemykseen sodan ja konfliktien kuvasta sekä keinoista ratkaista niitä. Onko muutos positiivinen vai negatiivinen, riippuu siitä, kenen kannalta asiaa tarkastelee. Rauhanvälittämiseen liittyvästä panostuksesta merkittävä osa kohdistuu kansainvälisiin järjestöihin. Suomen ulkopoliittisen viiteryhmän tärkeimmät järjestöt YK, EU ja Etyj nojaavat pitkälti länsimaisiin arvoihin. Näin ollen voitaisiin nähdä, että rauhanvälittäminen sitoo Suomea yhä tiukemmin osaksi länttä ja länsimaisia arvoja. Mahdollisuutena voidaan nähdä myös se, että aktiivisella toiminnallaan Suomi vie omia arvojaan osaksi kansainvälistä toimintaa, joka taas helpottaa Suomen kaikkea toimintaa oman identiteettinsä ja arvojensa mukaisessa toimintaympäristössä. Yhteiskunnallisen ja sosiaalisen ulottuvuuden kautta rauhanvälityksellä on mahdollisuuksia myös tutkimus- ja koulutussektorilla. Alana rauhanvälitys on nuori, eikä siihen liittyvä suomalainen tutkimus ole vielä kovin runsasta. Rauhanvälityksen toimintaohjelmassa todetaan, että rauhanvälityksen tutkimus- ja koulutustoiminta yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa tuo lisäarvoa suomalaisen rauhanvälityskapasiteetin kasvattamiselle. Kansalaisjärjestöjen ja tutkimuslaitosten rauhanvälityksen osaamista tutkimuksen, valmennuksen, koulutuksen ja konfliktianalyysien saralla voidaan tarjota myös kansainvälisille kumppaneille. Erityisesti kansainväliset alueelliset järjestöt ovat olleet kiinnostuneita tällaisesta suomalaisesta osaamisen jakamisesta (AU, ASEAN). Tutkimus- ja koulutustoiminta on myös tärkeä yhteistyöalue pohjoismaiden kesken.²⁰²

Rauhanvälityksen johtaminen ja koordinointi muodostavat toiminnallisen riskin. Itse asiassa, johtaminen on riski minkä tahansa toiminnan yhteydessä. Toimiva johtaminen on kriittinen tekijä strategian toteuttamisen ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Johtamiseen liittyy aina haasteita, mutta johtaminen on vielä hankalampaa, kun johdettava kokonaisuus on pirstaloitunutta ja prosessin eri osat vastaavat toiminnastaan ja tehokkuudestaan eri hallinnonaloille. Tällöin tarvitaan koordinoitua, joka ei ole kuitenkaan sama asia, kuin

²⁰² Rauhanvälityksen toimintaohjelma 2011, 22.

johtaminen. Koordinoinnissa kukaan ei varsinaisesti voi käskää ketään toimimaan tietyllä tavalla, vaan toiminnan luonne on enemmän yhteistyötä ja yhteen sovittamista. Mikäli eri organisaatioiden arvot tai tavoitteet eivät vastaa toisiaan tai niillä on erilainen käsitys strategian toteuttamisesta, koordinaatiolle muodostuu suuria haasteita. Usein todetaan, että kaikki pitävät koordinaatiosta, mutta kukaan ei halua tulla koordinoituksi. Hyvä koordinaatio eri toimijoiden kesken pitää sisällään mahdollisuuden erilaisiin synergiaetuihin ja parhaimmillaan päästään eroon päällekkäisistä toiminnoista sekä jaetaan tehokkaasti tietoa ja muita resursseja. Rauhanvälityksen toimintaohjelmassa todetaan, että Suomen on koordinoitava valtionhallinnon ja kansalaisyhteiskunnan olemassa olevat voimavarat, jotta niitä voidaan kokonaisvaltaisesti hyödyntää rauhanvälitystoiminnassa²⁰³.

Toinen toiminnallinen riski sisältyy kansallisten ja kansainvälisten rakenteiden kehittämiseen. Rakenteet ovat tärkeitä johtamisen ja toiminnan kivijalkoja. Tehokkailla rakenteilla toiminta on sujuvaa, mutta kuitenkin kontrolloitua. Rakenteiden muuttaminen ja kehittäminen on aina kriittistä toimintaa, jonka vaikutuksia tulisi aina arvioida erikseen. Suomalaisessa mallissa rauhanvälityksen rakenteet on jaettu niin, että ulkoasiainministeriö johtaa ja koordinoi kansallista rauhanvälitystoimintaa. Ministeriö pyrkii sekä suoraan että edustustojensa kautta vaikuttamaan rauhanvälityksen rakenteisiin ja normeihin, erityisesti kansainvälisten järjestöjen puitteissa. Valtiojohto osallistuu rauhanvälitykseen liittyviin tehtäviin omien diplomaattisten toimiensa ohella. Sen sijaan, operatiivisella ja taktisella tasolla, jossa suurin osa käytännön rauhanvälitystehtävistä toteutetaan, rauhanvälitystoiminta on pitkälti järjestöjen varassa. Ulkoasiainministeriön kumppanuusorganisaatioita, jotka tätä tehtävää toteuttavat, ovat mm. Crisis Management Initiative, Kirkon Ulkomaanapu sekä Suomen Lähetysseura. Riskienhallinnalliselta kannalta, rakenne on valtionäkökulmasta suotuista. Suomen ei tarvitse ottaa suuria poliittisia riskejä konkreettisissa välitystehtävissä. Jos jokin menee pieleen, vastuun ottaa järjestö. Onnistuneesta toiminnasta sen sijaan tulee lähes automaattisesti mainetta myös Suomelle.

Suomi luottaa vahvasti YK:n toimintaan ja sen kehittämiseen. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa todetaan, että Yhdistyneiden kansakuntien keskeinen rooli kansainvälisessä järjestelmässä perustuu sen asemaan ainoana foorumina, jossa käytännöllisesti katsoen kaikki maailman maat ovat jäseniä. Myös turvallisuusneuvoston rooli sekä konfliktien ehkäisemisessä ja ratkaisemisessa että kansainvälisen oikeuden mukaisen voimankäytön legitimoijana on viime vuosina kasvanut, vaikka sen kokoonpano ei vastaakaan

²⁰³ Rauhanvälityksen toimintaohjelma 2011, 6.

nykyisiä valtasuhteita. Yhdistyneet kansakunnat säilyy yleisesti tunnustettuna puitteistona, jossa merkittäviä globaaleja ja kansainvälispoliittisia ongelmia käsitellään ja ratkotaan. YK:n roolia ei voi mikään muu järjestö tai yhteenliittymä korvata.²⁰⁴ Rauhanvälityksen kautta Suomella on mahdollisuuksia vaikuttaa myös YK:n rakenteisiin. Toisaalta, YK:ta pidetään yleisesti melko kankeana ja byrokraattisena, joten rakenteiden voidaan ajatella muodostavan myös uhkaa rauhanvälitystoiminnan kehittämislle.

Suomessa uskotaan vahvasti kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan konseptiin. Rauhanvälityksen osalta, yhteistyöhön muiden kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueiden kanssa, sisältyy epävarmuustekijöitä. Kokonaisvaltaista lähestymistapaa kriisinhallinnassa on painotettu jo vuosien ajan, mutta silti toiminta vaikuttaa välillä olevan siiloutunutta. Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanvälityksen päämäärät ovat sinällään yhtenevät, mutta eri toimijoiden tavoitteet ja strategiat ovat erilaisia. Haastattemieni asiantuntijoiden²⁰⁵ sekä oman kokemukseni mukaan kokonaisvaltaisuuden ja yhteensovittamisen tarve tunnustetaan, mutta oman toiminnan ja resurssien suhteen ollaan kuitenkin mustasukkaisia, eikä yhteistyö ole saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Lisäksi eri hallinnonaloja pitkin tapahtuva johtaminen ja resursointi heikentävät yhteensovittamisen edellytyksiä. Yhteistyötä ja koordinaatiota on silti edelleen kehitettävä, koska se nähdään toiminnan tehokkuuden ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämättömänä. Tuoreimmassa hallitusohjelmassa todetaan, että Suomi jatkaa aktiivista osallistumistaan kansainväliseen kriisinhallintaan. Hallitus korostaa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanvälityksen yhteensovittamista.²⁰⁶

Viimeisenä toiminnallisena riskinä otan esille kansainvälisen yhteistyön, jolla tarkoitetaan toimintaa virkamies- ja asiantuntijatasolla. Kaikki kansainvälinen vuorovaikutus tällä tasolla on lähtökohtaisesti hyödyllistä, mutta senkin osalta toiminnan on oltava tehokasta ja tavoitteellista. Lähetystöjen ja diplomaattien sekä asiantuntijoiden rauhanvälitysosaamisen kasvattaminen sekä aktiivinen toiminta kansainvälisillä foorumeilla voisi lisätä Suomen tunnettavuutta sekä kasvattaa kontaktien määrää ulkomailla. Laaja kontaktiverkosto sekä toimintamallien yhtenäistäminen helpottavat asioiden hoitamista etenkin virkamiestasolla, jolla voidaan ajatella taas olevan positiivinen vaikutus Suomen ulkopoliittisiin valmiuksiin edistää päämääriään sekä saada tarvittaessa apua muilta valtioilta.

²⁰⁴ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, 33.

²⁰⁵ Kts. lähdeluettelosta: Haastattelut

Viimeiseksi riskiluokaksi olen asettanut vahinkoriskit. Rauhanvälitykseen panostamiseen liittyy minimaalinen määrä vahinkoriskejä, etenkin sellaisia, jotka jollain merkittävällä tavalla vaikuttaisivat Suomen valtion toimintaan. Kyseeseen voisi tulla lähinnä yksittäisiin henkilöihin kohdistuvat tapaturmat tai sairaudet. Olen ottanut vahinkoriskit mukaan, koska muilla kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueilla on paljon suurempi vahinkoriskien uhka. Mikäli kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueita, eli tässä yhteydessä erilaisia strategioita konfliktien ratkaisemiseksi, ryhdytään vertailemaan, voidaan vähäinen vahinkoriskien todennäköisyys nähdä rauhanvälityksen osalta mahdollisuutena.

Rauhanvälityksen vaikuttavuutta voidaan ja sitä tuleekin arvioida. Edellä esitetty arviointimalli voisi toimia esimerkkinä mallista, jolla vastaavia strategioita päätöksentekovaiheessa perustellaan. Riskien tai epävarmuustekijöiden osalta ei kuitenkaan riitä, että ne vain kartoitetaan. Tunnistetut merkittävät riskit tulisi analysoida ja suunnitella, miten riskiin kohdistuvat uhat minimoidaan ja vastaavasti hyödynnetään siihen liittyvät mahdollisuudet. Tämän arviointimallin mukaiset riskit ovat pääosin makrotason riskejä, joiden syihin vaikuttaminen vaatii pureutumista syvemmälle, operatiiviselle ja taktiselle tasolle. Vaikuttavuutta ja tavoitteiden toteutumista arvioidessa sekä ylätasoa että alatasoa tavoitteilla tulee olla käyttökelpoiset mittarit, joita seurataan säännöllisesti. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osalta erilaisia mittareita on kehitetty, mutta niiden käyttökelpoisuus on monesti kyseenalaista. Miten esimerkiksi voidaan luotettavasti mitata yhteiskunnan kehitystä? Tai sitä, miten tehokas strategia rauhanvälitys on ollut Suomen kansainvälisen vaikutusvallan kasvattamisessa. Monesti tulokset ja vaikutukset ovat monen eri tekijän summa. Kriisinhallinnan vaikuttavuus –hankkeen (KRIHAVA) yhteydessä luotiin eräänlainen vaikuttavuuden arviointimalli, jota toivottavasti tullaan hyödyntämään ja kehittämään edelleen. Arviointimallin yhteydessä tuodaan myös esille yleisesti tiedossa oleva ongelma, eli se, ettei Suomella ole riittävän selkeitä ohjaavia tavoitteita – kokonaisvaltaiseen kriisinhallintatoimintaan kokonaisuudessaan eikä yksittäisten operaatioiden tai missioiden osalta.²⁰⁷ Ilman selkeitä tavoitteita toiminnan vaikuttavuutta tai riskejä on hyvin haasteellista arvioida. Vaikuttavuuden arviointi ja mittaus vaativat julkilausuttuja ja riittävän selkeitä tavoitteita. Täten mahdollisuuksia vaikuttavuuden arviointiin ei aina ole edes olemassa. KRIHAVA-hankkeen yhteydessä toteutettujen haastatteluiden perusteella eduskunnan ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle (UTVA) sekä ulkoasiainvaliokunnalle (UaV) annetut katsaukset eivät juuri tarjoa päätöksentekijöille analyyttisiä vaihtoehtoja eri

²⁰⁶ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 2015, 35.

²⁰⁷ Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen –loppuraportti 2012, 25.

osallistumismuodoista. Suomessa ei ole sellaista kulttuuria ja valmisteluprosessia, jonka yhteydessä voisi käydä keskustelua laajemmin kriisinhallintaan osallistumisen tulevaisuudesta ja eri vaihtoehtojen hyötyjä voisi vertailla.²⁰⁸ Toisaalta voidaan ajatella, että vaikuttavuuden arviointi strategisella tasolla on usein subjektiivista ja tietyn henkilön tai ryhmän näkemys vaikutuksista, jolloin asioille voidaan antaa erilaisia merkityksiä.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

*Globaalin toimintaympäristön keskinäisriippuvuus, turvallisuusuhkien ennaltaehkäisy ja hallinta edellyttävät laajaa kansainvälistä yhteistoimintaa sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa että käytännön tasolla turvallisuusviranomaisten kesken. Laaja-alaisten, valtioiden rajat ylittävien uhkien ja ongelmien ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan on varauduttava osana eurooppalaisia ja maailmanlaajuisia yhteistyörakenteita ja järjestöjä.*²⁰⁹

Näin todetaan Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa vuodelta 2012. Tähän ajatukseen voisi ajatella kiteytyvän myös rauhanvälitystoiminnan korostaminen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Tutkimusaineiston perusteella voidaan todeta, että rauhanvälitys on noussut yhdeksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeiseksi työkaluksi, ainakin strategia-asiakirjojen sekä valtion ylimmän johdon retoriikan perusteella. Se on myös noussut keskeiseksi osaksi kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, eli keinovalikoimaa kriisien ja konfliktien ennalta ehkäisemiseksi ja hallitsemiseksi. Rauhanvälityksen korostaminen ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteistä, vaan siihen liittyy erilaisia ulottuvuuksia, joita tässä tutkimuksessa olen parhaani mukaan pyrkinyt avaamaan. Konstruktivismin hengessä tutkijan on kysyttävä, ketkä rauhanvälitystoimintaan panostamista ovat ajaneet, miten he sen ovat tehneet ja ennen kaikkea, miksi näin on toimittu. Lisäksi tällaisen politiikkavalinnan merkityksiä on tarkasteltava myös laajemmassa perspektiivissä.

Yhtenä tutkimuskysymyksenä oli, miten rauhanvälitys kytkeytyy ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin. Tutkimusaineiston perusteella voidaan todeta, että rauhanvälitykseen panostaminen ja sen korostaminen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ilmentävät hyvin Suomen tavoitteita ja arvoja. Erityisesti Suomen linjaus kantaa globaalia vastuuta ja parantaa toimillaan maailman vakautta ja turvallisuutta istuu hyvin yhteen rauhanvälitystä korostavaan strategiaan. Rauhanvälitys ilmentää myös Suomen tavoitetta olla

²⁰⁸ Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen –loppuraportti 2012, 12.

sotilaallisesti liittoutumaton ja suurvaltakiistojen ulkopuolelle jäävä neutraali ja sekä luotettava toimija. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaa tarkastellessa, näyttäytyy konfliktien ratkaisukeinona tyypillisenä suomalaisena toimintatapana. Hassin mukaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueet ilmentävät Suomen kansallista identiteettiä eri tavoin. Kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu sopivat siihen parhaiten. Myös siviilikriisinhallinnalle ja rauhanvälittämiselle on strategioiden perusteluista helposti löydettävissä kansallista identiteettiä ilmentävät toiminnan syyt. Sotilaallista kriisinhallintaa sen sijaan on vaikeampi perustella, sillä kriisinhallinta lähestyy nykyajan sodankäyntiä.²¹⁰

Lähdeaineistoa tarkasteltaessa, nousee strategia-asiakirjoista sekä päättäjien retoriikasta kuitenkin esille toinenkin, jopa vahvempi tavoite. Suomen kansainvälisen aseman ja suhteiden edistäminen on tavoite, johon rauhanvälitystoiminnan korostaminen selkeästi linkittyy. Oikeastaan tulkitsen kokonaisuuden niin, että rauhanvälitystoiminnan nouseminen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskiöön on toteutettu nimenomaan Suomen kansainvälisen aseman edistäminen kärkeä. Yhtälöön liittyy todennäköisesti Suomen vahva halu päästä YK:n turvallisuusneuvoston väliaikaiseksi jäseneksi, jonka kampanjaan panostettiin ulkoasiainministeriössä paljon. Suomi ei saanut turvallisuusneuvoston paikkaa, mutta Suomen nousu YK:n rauhanvälityksen ytimeen onnistui. Ystäväryhmän puheenjohtajuus kumuloitui myöhemmin vielä EU:n sekä Etyjin ystäväryhmiin, jotka voidaan nähdä keskeisinä vaikutuskanavina kansainvälisessä rauhanvälityskentässä. Perustajajäsenenä Suomi pystyy näkymään rivijäsentä paremmin. Tavoitteet toki tukevat myös toisiaan, mutta herää kysymys, miksi kansallisiin intresseihin liittyvää kansainvälisen vaikutusvallan tavoitetta tuoda selkeämmin esiin ulkopoliittikan tai strategioiden perusteluissa, kun ne niin ilmiselvästi kuitenkin tulevat esiin.

Rauhanvälitykseen panostaminen on strateginen valinta ja sillä on vaikutuksensa. Esimerkiksi, kuten Hassi asiaa tulkitsee, Suomen poliittiset ratkaisut rakentavat Suomen kansainvälistä asemaa ja kansallista identiteettiä, eikä ratkaisujen seurauksia välttämättä tiedosteta. Suomen asema ja kansallinen identiteetti toisten toimijoiden kannalta tarkasteltuna on juuri sellainen, millaiseksi Suomen poliittiset ratkaisut sen rakentavat. Suomen toiminta suurstrategisella tasolla muodostuu näistä poliittisista ratkaisuista ja ilmentää toisille toimijoille Suomen maailmankuvaa, perusarvoja ja kansallisia tavoitteita.²¹¹ Suomen haasteena on rajallisten voimavarojen tehokas kohdentaminen niin, että käytettävissä olevilla

²⁰⁹ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, 90.

²¹⁰ Hassi 2015, 4.

määrärahoilla saadaan mahdollisimman suurta vaikuttavuutta. Konfliktien ehkäisyn, vakauttamisen ja rauhanrakentamisen jatkumoa tulee arvioida myös suomalaisen yhteiskunnan vahvuuksien kannalta. Osallistumista harkittaessa tulisi arvioida sellaisia osaamisalueita ja toimintamuotoja, joita hyödyntämällä osallistumisen vaikuttavuutta voidaan parantaa. Toiminta voi ja sen tulee olla samanaikaisesti sekä turvallisuus- että kehityspolitiikkaa.

Rauhanvälitystoiminnasta on vaikea löytää mitään negatiivisia puolia tai syitä, miksi Suomen ei kannattaisi panostaa siihen. Riskienhallinnalliselta näkökulmalta, se on kustannustehokkuudessaan suorastaan erinomainen keino konfliktien hallintaan tai ratkaisemiseen. Tavoitteeseen nähden merkittäviä uhkia ei ole kovin paljoa, mutta mahdollisuuksia sitäkin enemmän. Suomen kaltaiselle pienelle maalle erikoistuminen tällaiseen suhteellisen edulliseen (vrt. sotilaallinen kriisinhallinta) asiantuntijuutta korostavaan toimintatapaan sopii hyvin ja sellaisesta olemmekin jo saaneet positiivisia kokemuksia siviilikriisinhallinnan osalta. Myös Suomen ulkopoliittinen johto on tukenut avoimesti rauhanvälitystoiminnan merkitystä ja käyttänyt diplomatian keinoja konfliktien ratkaisemiseksi. Viimeisimpänä esimerkkinä voidaan pitää Ukrainan kriisiin liittyen presidentti Sauli Niinistön toimia Venäjän suuntaan. Tosin yksittäisen ulkopoliittisen johtajan ottaessa välittäjän tai neuvottelijan roolin, tulisi koko ulkopoliittisen johdon olla samojen tavoitteiden takana ja tehdä yhteistyötä. Suomen ulkopoliittisen päätöksenteon rakenteen huomioiden, sen tulisi valtiotasolla teoriassa olla suhteellisen selkeää, mutta käytäntö on osoittanut, että keskustelua ja yhteensovittamista sekä strategista viestintää tulisi parantaa. Lisähaasteen yhteensovittamiseen tekee se, että rauhanvälitystoimintaa suoritetaan nykyään entistä enemmän myös järjestöjen ja muiden, kuin valtiotoimijoiden kautta. Rauhanvälitystoimintaa ollaan selkeästi kehittämässä järjestelmällisempään ja koordinoitumpaan suuntaan, Suomenkin mittakaavassa.

Kokonaisvaltaisuudessa hyvin tärkeä tekijä onkin yhteistyö ja eri osa-alueiden koordinointi. Jos aitoa ja avointa yhteistyötä ei saada järjestettyä, käy usein niin, että toiminta jatkuu siiloutuneena, eli esimerkiksi jokainen hallinnonala kehittää vain omalla vastuualueellaan olevia asioita, jotka voivat olla ristiriidassa muiden kanssa. Suomessa yhteistyötä on jo harjoiteltu vuosia, mutta tutkimusta tukevien keskustelujen sekä erilaisten kuulemien seminaaripuheenvuorojen perusteella eriäviäkin mielipiteitä kehityksen suunnasta on

²¹¹ Hassi 2015, 55.

olemassa. Sipilän hallitusohjelmassa ei turhaan korosteta sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanvälityksen yhteensovittamista.

Yhteenvedona strategia-asiakirjojen analyysin perusteella voidaan todeta, että vaikka pääsääntöisesti niiden antama kuva painottaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa kriisien ja konfliktien ratkaisemiseksi, on niistä kuitenkin havaittavissa tietynlaista sektoroitumista ja yhteistyön puutetta. Pyrkimys kokonaisvaltaisuuteen jää hieman vaillinaiseksi ja päälle liimatuksi. Koko keinovalikoiman käyttäminen linjataan sekä hallitusohjelmassa että turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa selkeästi, mutta strategioissa konkreettinen yhteistyön ja yhteensovittamisen painotus jää melko pintapuoliseksi, maininnan tasolla olevaksi toteamukseksi. Parhaiten koko keinovalikoima ja kokonaisvaltaisuus on nostettu esiin siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa.

Rauhanvälitys on tehokas keino nimenomaan osana kokonaisvaltaista konfliktin- tai kriisinhallintaa. Yksittäisenä keinona se saattaa toimia, jos konflikti ei ole vielä päässyt eskaloitumaan, mutta alueella on havaittavissa epäsuotuisaa kehitystä. Konfliktin eskaloituessa väkivaltaiseksi, ei rauhanvälitys yksinään riitä, vaan tarvitaan muitakin toimenpiteitä tilanteen hallitsemiseksi tai ratkaisemiseksi. Sotilaallisen kriisinhallinnan, siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun kanssa rauhanvälitystoiminta muodostaa kattavan ja laaja-alaisen kokonaisuuden sekä keinovalikoiman, jolla on tehokkaasti johtamalla ja koordinoimalla potentiaalia vastata erilaisiin, sekä perinteisempiin että moderneihin konflikteihin.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueisiin liittyvissä strategia-asiakirjoissa tuodaan rauhanvälityksen merkitystä yleisesti esiin mielestäni melko suppeasti. Erityisesti Suomen kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa olisin odottanut kattavampaa rauhanvälityksen käsittelyä. Toisaalta, tilannetta selittävä tekijä saattaa olla se, että ko. strategia on laadittu vuonna 2009, jolloin ei vielä ollut laadittu esimerkiksi rauhanvälityksen toimintasuunnitelmaa. Vuonna 2009 systemaattinen rauhanvälityskykyjen ja -yhteistyön kehittäminen oli vasta alkamassa. Todennäköisesti seuraavassa päivityksessä rauhanvälitystoiminta on merkittävämmässä roolissa. Tähän viittaa myös se, että strategiassa rauhanvälitystä ei edes varsinaisesti pidetty osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, mutta sen jälkeen useassa eri lähteessä on todettu, että rauhanvälitys on nimenomaan yksi kriisinhallinnan keinoista. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri sektoreiden osalta, rauhanvälitystoiminta kytkeytyy ehkä parhaiten kehitysyhteistyöhön. Niiden suhde vaikuttaa

kehittyneen läheiseksi, sekä temaattisella että resurssipoliittisella tasolla. Kehitysyhteistyön resursseja ollaan valmiita kohdentamaan myös rauhanvälitystoimiin. Tuoreessa, vuonna 2016 julkaistussa kehityspoliittisessa selonteossa rauhanvälitystä käsitellään kohtalaisen kattavasti ja se nähdään yhtenä merkittävänä keinona kriisien ja konfliktien ratkaisemisessa. Rauhanvälityksen voidaankin mielestäni nähdä kriisinhallintakeinona sijoittuvan ”kovien” ja ”pehmeiden” keinojen asteikolla vahvemmin pehmeään päähän, johon kehitysyhteistyökin selkeästi sijoittuu. Kovilla keinolla tarkoitan väkivaltaan ja aseellisiin keinoihin viittaavia keinoja. Pehmeät keinot sitä vastoin ovat humanitaarisia ja väkivallattomia, yksilöiden auttamiseen perustuvia. Niiden välimaastoon jää oman näkemykseni mukaan poliittisten ja taloudellisten keinojen alue, jossa kovuus ja pehmeys ovat aina tulkinnallisia ja tapauskohtaisia. Poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten keinojen taustalla saattavat olla inhimilliseen turvallisuuteen painottuvat syyt, mutta ne usein kohdistuvat myös turvallisuus- ja voimankäyttörakenteisiin. Lisäksi niissä saattaa olla jopa painostukseen ja voimalla uhkaamiseen liittyviä elementtejä. Rauhanvälitys sijoittuu mielestäni kovien ja pehmeiden keinojen janalla välimaastoon, painottuen kuitenkin hieman enemmän pehmeälle puolelle. Alla on havainnollistamani kuva siitä, miten kovien ja pehmeiden keinojen asteikolla eri kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueet karkeasti sijoittuvat. Sijoittelu on suuntaa antava ja tulkinnallinen, sillä eri osa-alueiden sisällä voi olla sekä koviksi että pehmeiksi luokiteltavia keinoja. Janassa huomionarvoista on mielestäni se, että lähestymistavoiltaan lähempänä toisiaan sijaitsevat osa-alueet ovat lähtökohdiltaan valmiimpia tekemään yhteistyötä ja sovittamaan yhteen toimintojaan. Strategia-asiakirjojen analyysi tukee tätä näkökulmaa.



kuva 5: Kriisinhallinnan kovat ja pehmeät keinot

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko sekä hallitusohjelma kuvastavat hyvin aikakautensa valtiojohtoon näkemyksiä ja politiikan painopisteitä. Selonteossa näkyy kuitenkin enemmän vahvan virkamiesvalmistelun kädenjälki ja se onkin luonnollisesti kattavampi ilmentymä pitkäjänteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, jossa hallitusvastuussa olevien puolueiden taustat eivät näy niin selkeästi. Hallitusohjelma sen sijaan on poliittisempi asiakirja, jossa politiikkojen kädenjälki on mielestäni havaittavissa paremmin. Sipilän ja

Kataisen hallitusohjelmia vertaillessa voidaan huomata, että niin kriisinhallinnan, kuin rauhanvälityksenkin painoarvo, ainakin retorisella tasolla on vähentynyt. Toisaalta, painopisteen siirtyminen muihin asioihin ei välttämättä tarkoita painoarvon absoluuttista vähenemistä. On kuitenkin mielestäni selvää, että strategia-asiakirjoissa painotettuihin asioihin keskitytään sekä valtionjohto- että asiantuntijatasolla enemmän ja rajallisilla resursseilla muut asiat jäävät vähemmälle huomiolle. Kriisinhallinnan ja rauhanvälityksen vähäisempi rooli hallitusohjelmassa heijastelee Ukrainan kriisin laukaisemaa koko Eurooppaa koskevaa turvallisuuspolitiikan ja -kulttuurin muutosta. Tässä muutoksessa perinteinen alueen puolustaminen on noussut jälleen keskeisempään asemaan, kuin kriisinhallinta, johon Euroopan valtiot ovat pääosin panostaneet kylmän sodan jälkeen. Sipilän hallitusohjelman kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueita koskevat suhteellisen suppeat muotoilut saattavat heijastaa myös hallituksen pienempää resursointia, joka ilmeni myöhemmin hallitusohjelmaa seuraavassa budjettiesityksessä. Hallitus aikoo leikata vuonna 2016 kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöstä 49 miljoonaa euroa, joka tarkoittaa esimerkiksi merkittävien rauhanvälitystoimintaan osallistuvien järjestöjen, CMI:n ja Kirkon ulkomaanavun osalta yhteensä 5,9 miljoonaa euroa²¹². Tämä heijastuu väistämättä niiden toimintaan ja rauhanvälitystoiminnan kehittämiseen. Myös sotilaallisesta kriisinhallinnasta supistetaan. Hallitusohjelman mukaan ”*vähennetään osallistumista sotilaallisiin rauhanturvaoperaatioihin, keskittyen sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa Suomen kannalta merkityksellisimpiin ja vaikuttavimpiin operaatioihin.*”²¹³

Hallitusohjelma on siis kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan resursoinnin suhteen hieman ristiriidassa voimassa olevan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (2012) kanssa. Todellisuudessa resurssien vähenemistä ei kuitenkaan välttämättä tule tapahtumaan, sillä hallitusohjelmassakin on linjattu, että ”*Suomi jatkaa aktiivista osallistumistaan kriisinhallintaan*”²¹⁴. Mm. puolustusministeri Jussi Niinistö on todennut, että korostanut, etteivät operaatioiden ja sotilaiden määrille asetetut ylärajat ole kiveen hakattuja ja osallistuminen uusiin, tärkeiksi koettuihin operaatioihin voidaan tarvittaessa rahoittaa lisäbudjettimenettelyn kautta²¹⁵. Samansuuntaisia linjauksia voidaan olettaa myös rauhanvälityksen osalta. Toisaalta taloudellisten resurssien ollessa niukat, on ymmärrettävää, että kaikilta sektoreilta, myös kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan liittyviltä, vähennetään. Hallitusohjelman linjaus, ”*keskitytään merkityksellisimpiin ja vaikuttavimpiin operaatioihin*”

²¹² Helsingin Sanomat. 30.6.2015.

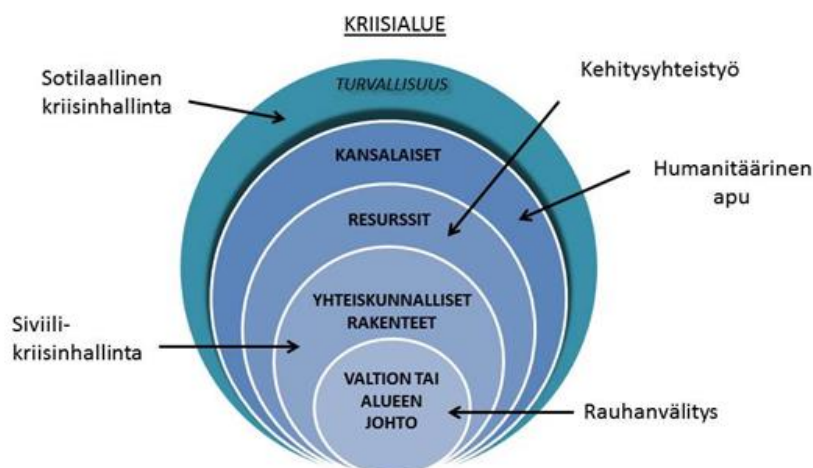
²¹³ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. 2015.

²¹⁴ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 2015, 35.

²¹⁵ mm. Turun Sanomat 31.1.2016.

kuvastaa hyvin myös yhden nousevan trendin, vaikuttavuuden arvioinnin merkittävyyttä ja se tuleekin uskoakseni olemaan myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan kantavia teemoja tulevina vuosina. Kaikkiin kriisinhallinnan osa-alueisiin tulee kohdistumaan paine priorisoida toimintojaan sekä osoittaa toimiensa tarpeellisuus ja hyödyt.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeinen huomio hallitusohjelmissa on lisäksi se, että kriisinhallintaa ja rauhanvälittämistä käsitellään samassa yhteydessä. Rauhanvälittämisen nähdään siis olevan osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Rauhanvälitys täydentää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaa ja sitä voidaan hyödyntää kaikissa konfliktin vaiheissa, mukaan lukien konfliktin ennaltaehkäisy ja rauhanrakentaminen. Parhaimmillaan rauhanvälitys ehkäisee konflikteja ennalta. Riittävän ajoissa käynnistetty rauhanvälitys saattaa vähentää konfliktien jälkihoidon kokonaiskustannuksia. Lisäksi rauhanvälitys voi vaikuttaa konfliktin ja sen aiheuttamien tuhojen, pakolaisuuden syntymisen ja inhimillisten kärsimysten päättymiseen tai lieventämiseen. Rauhanvälityksessä korostuukin inhimillisen turvallisuuden näkökulma, joka sopii Suomelle suvaitsevaisena ja demokraattisena Pohjoismaana. Alla on hahmottelemani kuva kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueista ja niiden pääsääntöisenä kohteena olevasta kriisialueen toimintasektorista. Olen luonut mallin lähdeaineiston analyysiin perustuen ja se kuvaa erityisesti rauhanvälityksen roolia kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimassa. Rauhanvälityksen olen kohdistanut kuvassa valtion tai alueen johtoon, mutta toki moniraiteinen välitysmalli leikkaa kriisialuetta ja sen yhteiskuntaa syvemmilläkin. Karkean kuvan tarkoituksena on selventää eri kriisinhallinnan toimijoiden/keinojen rooleja, vaikka todellisuudessa ne menevät päällekkäin useilla eri tavoilla.



Kuva 6: Karkea malli kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueiden kohdistumisesta kriisialueella.

Yhdistyneet kansakunnat, alueelliset järjestöt, kasvava joukko yksittäisiä hallituksia ja monet kansalaisjärjestöt panostavat rauhanvälitystoiminnan kehittämiseen. Rauhanvälityksen nousu Suomessa on osaltaan seurausta kansainvälisistä suuntauksista, mutta toisaalta Suomella on ollut jo valmiiksi kohtalaisen pitkä rauhanvälityksen historia, jota täydentävät kokemuksemme rauhanturva- ja kriisinhallintatoiminnasta. Rauhanvälitys on tiimityötä, mutta toisaalta usein käy niin, että yksilöiden kautta toiminnan näkyvyys ja painoarvo kasvavat parhaiten. Suomalaisia rauhanvälityksen uranuurtajia ovat Martti Ahtisaaren ohella olleet Elisabeth Rehn ja Harri Holkeri sekä uuden polven edustajista Pekka Haavisto ja Antti Turunen. Heidän merkitystään rauhanvälityksen nousemiseksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteeksi sekä Suomen saavuttaman kansainvälisen aseman saavuttamiseksi ei voi väheksyä. On kuitenkin mielenkiintoista, että rauhanvälitys on vasta viime vuosina noussut kunnolla kriisinhallinnan keskiöön. Tähän saattaa olla suurin syy konfliktien luonteen muuttumisella epäsymmetrisemmäksi, jolloin perinteisillä kriisinhallinnan menetelmillä on entistä vaikeampi löytää ratkaisua monimutkaisiin ja kompleksisiin kriiseihin. Toisaalta kiristyneet taloudelliset resurssit ovat ajaneet toimijoita keskittymään kustannustehokkaampiin kriisinhallinnan keinoihin.

Onko rauhanvälityksestä sitten tullut jopa liiankin trendikästä? Olemmeko ajautumassa tilanteeseen, jossa kaikki valtiot ja kansainväliset järjestöt haluavat toimia rauhanvälittäjinä ja

sovittelijoina? Rauhanvälityksen asiantuntijat ovat tuoneet jo esille²¹⁶, että alalla alkaa olla paikoitellen liikaa toimijoita ja niiden koordinointi on vaikeaa. Kun jossain ilmenee konflikti, alueelle ilmestyy kaikenlaisia välittäjiä erilaisilla osaamisilla, taidoilla ja tausta-agendoilla. Tämä haittaa ”oikeiden” välittäjien työtä ja saattaa pahimmassa tapauksessa vain pahentaa konfliktia. Rauhanvälitys ei siis ole mitään helppoa työtä, vaan sen tulee olla ammattimaisesti ja taidolla hoidettua. YK:n ohjeistus tehokkaista rauhanvälityksestä ja muut vastaavat ohjeet määrittävät onneksi pelisääntöjä ja ohjaavat välitysprosesseja oikean suuntaiseksi. Välitystoimintaa ollaan myös entistä enemmän siirtämässä alueellisten ja paikallisten toimijoiden tehtäväksi, koska sen nähdään olevan pääsääntöisesti tehokkaampaa, vaikka joissain tilanteissa ulkopuolinen välittäjä onkin välttämätön tekijä neuvotteluiden etenemiseksi.

Se, mitä keinoja kriisien ja konfliktien hallintaan tullaan käyttämään ja kuinka suuri painoarvo rauhanvälityksellä on tulevaisuudessa, riippuu myös osittain yksittäisistä henkilöistä. Suomessa puoluepolitiikka ja yksittäisten henkilöiden näkemys ei todennäköisesti vaikuttaisi kovin paljoa pitkäjänteisiin poliittisiin linjauksiin, lukuun ottamatta ehkä presidentti- ja ministeritason virkoja. Yksi tällainen vaikuttava henkilö voisi olla Yhdysvaltain seuraava presidentti. Yhdysvalloilla on oman suoran ulkopoliitiikkansa lisäksi paljon sanavaltaa kansainvälisissä järjestöissä, esimerkiksi YK:ssa. Liesisen mukaan Martti Ahtisaari on todennut, että välitystoimintaa koskeva keskeinen maailmanpolitiikan realiteetti on se, että rauhanprosessista riippumatta USA:n hallitus on saatava neuvottelujen taakse tai muuten sovittelijat voivat pakata laukkunsa ja lentää kotiin²¹⁷. Tätä tutkimusraporttia laatiessa maaliskuussa 2016, vaikuttaa vahvasti siltä, että presidenttikisa käydään demokraattien Hillary Clintonin ja republikaanien Donald Trumpin välillä. Katri Merikallion artikkelissa hän ja Ulkopoliittisen instituutin ohjelmajohtaja Mika Aaltola ovat arvioineet ehdokkaiden näkemyksiä sekä valinnan vaikutuksia. Aaltola arvioi, että Clintonin ulkopoliitiikka olisi lähellä presidentti Barack Obaman linjaa, mutta kauttaaltaan piirun verran kovempi. Clintonia pidetään äärimmäisen taitavana diplomaattina ja neuvottelijana, mutta hänen työkalupakissaan olisi enemmän sotilaallisia keinoja. Clinton edustaisi Yhdysvaltain presidenttinä pitkää perinnettä, jossa maalla on maailmassa keskeinen rooli. Yhdysvaltain tulee noudattaa kansainvälisiä säädöksiä mutta myös puolustaa niitä. Sinne, missä ihmisoikeuksia räikeästi poljetaan, Clinton olisi valmis lähettämään joukkonsa, Aaltola uskoo.²¹⁸ Merikallion mukaan

²¹⁶ Esim. Elisabeth Rehn ja Pekka Haavisto, teoksessa: Nissinen, P. & Doty, A. (toim.). 2014. Rauhanvälitys – suomalaisia näkökulmia. s. 133.

²¹⁷ Liesinen 2011, 177.

²¹⁸ Aaltola 2016, 16-17.

Clinton uskoo monenkeskiseen yhteistyöhön ja neuvottelujen kautta tehtäviin päätöksiin. Tärkeitä toimijoita ovat muun muassa YK, maailman kauppajärjestö WTO, Maailmanpankki ja kehitysjärjestöt.²¹⁹

Merikallion mukaan Trump sanoo olevansa kaikkien aikojen suurin militaristi ja lupaa kasvattaa sotilasmenoja rajusti. Taustalla on ajatus, että pelotepolitiikalla hän pitäisi maailman tasapainossa. Trumpin ulkopoliitikasta puuttuu kokonaan amerikkalainen perinne globaalista vastuusta. Toisin kuin aiemmat republikaanipresidentit Ronald Reaganista George W. Bushiin, Trump ei puhu vapauden ja demokratian levittämisestä maailmassa, ainoastaan Yhdysvaltojen voimasta ja mahtavuudesta.²²⁰

Gloaalien rauhanvälitykseen liittyvien arvojen ja rakenteiden kannalta vaikuttaisi siltä, että Hillary Clintonin valinta presidentiksi olisi rauhanvälityksen painoarvon kannalta parempi vaihtoehto. Hän todennäköisemmin osoittaisi sekä poliittista että taloudellista tukea Trumpia enemmän rauhanvälityksen sekä siihen liittyvien instrumenttien kehittämiseen, erityisesti YK:n kontekstissa. Laajemmassa kuvassa vaikuttaa kuitenkin siltä, että Yhdysvallat tulee tulevaisuudessa painottamaan aikaisempaa enemmän sotilaallisia keinoja kriisien ja konfliktien ratkaisemisessa. Yhdysvallat ei ole kuitenkaan yhtä kuin YK, eikä yksittäinen presidentti kykene aivan kokonaan muuttamaan pitkään rakennettua ulkopoliittista linjaa, joten YK:n sekä muiden kansainvälisten järjestöjen politiikka sekä strategiat tulevat tuskin kovin merkittävästi muuttumaan. Yhdysvaltojen kannat ja kriisinhallintapolitiikka toki tulevat tapaus- ja kriisikohtaisesti vaikuttamaan kunkin ratkaisumallin tai keinojen käyttöön, eritoten mikäli niihin liittyy Yhdysvaltain kansallisia intressejä.

²¹⁹ Merikallio 2016, 16-19.

²²⁰ Merikallio 2016, 16-19.

7 YHTEENVETO

Martti Ahtisaaren voitettua Nobelin rauhanpalkinnon vuonna 2008, pienelle rauhanvälityksestä syntyneelle valtiolle tarjoutui loistava mahdollisuus. YK:n rauhanvälitysrakenteissa oli aukko, jonka Suomi pystyi hyvällä ajoituksella hyödyntämään. Yhdessä Turkin kanssa perustettu ystäväryhmä avasi Suomelle tien sekä YK:n että kansainvälisen rauhanvälityksen ytimeen. Strategia-asiakirjojen sekä poliittisten päättäjien retoriikan perusteella voisi olettaa, että rauhanvälitykseen panostetaan, koska se nähdään erityisesti inhimillisen turvallisuuden kannalta optimaalisena keinona hallita kriisejä, korostaen erityisesti sen väkivaltaa ennalta ehkäisevää näkökulmaa. Lähdeaineistoa analysoimalla, voidaan kuitenkin tehdä johtopäätös, että rauhanvälityksen korostamisen taustalla on myös vahvasti tavoite Suomen kansainvälisen aseman ja suhteiden parantamisesta. Tämä tavoite rauhanvälityksen taustalla vaikuttaa tutkimusaineiston perusteella jopa merkittävämmältä, kuin turvallisuuteen ja vakauteen pohjautuvat tavoitteet.

Nämä kaksi tavoitetta ilmentävät yhdessä suomalaisen rauhanvälitystoiminnan päämääriä. Rauhanvälityksen nostaminen retoriikan keinoin ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskiöön juontui tavoitteesta parantaa Suomen kansainvälisiä suhteita sekä asemaa. Perusteluksi sopivat kuitenkin paremmin vakauden, turvallisuuden, demokratian, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistuminen. Tavoitteet eivät ole kuitenkaan ristiriidassa keskenään, sillä voidaan ajatella, että saamalla vaikutusvaltaa kansainvälisessä järjestelmässä, Suomi kykenee paremmin edistämään tavoitettaan vakaammasta ja turvallisemmasta maailmasta, omien intressiensä ja arvojensa pohjalta.

Suomi on onnistunut profiloitumaan rauhanvälityksessä esimerkillisenä suunnannäyttäjänä ja kehittäjänä, mutta Suomen kutsuminen rauhanvälityksen suurvallaksi ei ole perusteltua. Sen sijaan, visiona tai tavoitteena rauhanvälityksen suurvalta-asema on mahdollinen. Tavoitteen saavuttamiseksi on kuitenkin oltava toimiva strategia, jonka toteuttamiseen on osoitettava riittävät resurssit. Suomella on rauhanvälitykseen olemassa olevia voimavaroja ja suorituskykyä, mutta niiden tehokas hyödyntäminen vaatii pitkän tähtäimen investointeja ja sitoutumista sekä eritoten aitoa halua olla rauhanvälityksen suurvalta. Suomi on panostanut onnistuneesti kansainvälisen rauhanvälitystoiminnan kehittämiseen ja saanut siitä laajasti tunnustusta rauhanvälityksen kentällä. Samalla Suomi on kohentanut valmiuttaan toimia myös itse välitystehtävissä. Pienelle valtiolle tällaisen identiteetin luominen on tyypillistä.

Suurvaltoihin nähden resurssit ovat rajalliset, joten on optimaalista keskittää resurssit toimintaan, jossa suhteellisen pienellä panostuksella voidaan edistää merkittävästi ulko- ja turvallisuuspoliittisia tavoitteita. Suomi on valinnut kansainvälisessä järjestelmässä viisaasti strategisen toimijatasen, keskittyen rakenteiden ja normien kehittämiseen. On kuitenkin pidettävä huolta siitä, etteivät katon alta katoa seinät. Operatiivisen, käytännön toimijatasen on oltava kunnossa, jotta Suomen uskottavuus rauhanrakentamisen ja konfliktin ratkaisun toimijana ylläpidetään. Operatiivisen tason kontribuutioiden voidaan ajatella muodostuvan pitkällä tähtäimellä strategisen tason viisaudeksi. Loppujen lopuksi konfliktit eivät ratkea normien ja rakenteiden, vaan käytännön toimien avulla.

Rauhanvälitys täydentää Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaa. Se hakee vielä vähän paikkaansa ja rooliaan, mutta poliittisena ja väkivallattomana keinona sille on selkeä tilaus sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön sekä humanitaarisen avun rinnalla. Kansainvälisessä yhteisössä vallitsee laaja ymmärrys siitä, ettei moderneja konflikteja ratkaista kestävästi millään yksittäisellä keinolla, vaan tarvitaan Suomellekin ominaista kokonaisvaltaista ajattelutapaa. Rauhanvälitys näyttäytyy tämän tutkimuksen valossa strategialta, jolla voidaan saavuttaa siihen kohdistuvat ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet. Strategiana siihen liittyy epävarmuustekijöitä, mutta aktiivisella ja vuorovaikutteisella yhteistyöllä sekä riittävällä ja tehokkaalla resurssien kohdistamisella uhat voidaan minimoida ja toisaalta edistää mahdollisuuksia saavuttaa tavoitteet.

Totean siis tutkimusongelmaani vastaten, että rauhanvälityksellä on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa useita kompleksisia aikaan, paikkaan ja henkilöihin sidottuja merkityksiä, jotka ovat syntyneet ja joita on luotu yksilöiden, yhteiskunnan, valtion sekä kansainvälisen järjestelmän sosiaalisessa vuorovaikutuksessa.

8 LÄHTEET

Ensisijaislähteet

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011.

Rauhanvälityksen toimintaohjelma. 2011. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 10/2011.

Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia. 2014. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2014.

Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia. 2009. Ulkoasiainministeriö.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012. Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009.

Suomen kehityspolitiikka – Yksi maailma, yhteinen tulevaisuus, kohti kestävästä kehitystä. 2016. Valtioneuvoston selonteko.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010.

Muut asiakirjat

Baku declaration and resolutions adopted by the OSCE parliamentary assembly at the twenty-third annual session. Baku, 28 June to 2 July 2014. Luettu 14.8.2015.

<<https://www.oscepa.org/publications/all-documents/annual-sessions/2014-baku/declaration-2/2540-2014-baku-declaration-eng/file>>

EPLO. 2013. EU Support to peace mediation: development and challenges. Luettu 1.8.2015.
<http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EU%20Support%20for%20Peace%20Processes/EPLO_Policy_Paper_EU_Support_to_Peace_Mediation.pdf>

Humanitaarisen avun linjaus. 2012. Ulkoasiainministeriö.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen – loppuraportti 7.11.2012. Puolustusministeriö.

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006).

National Dialogue and Internal Mediation Processes: Perspectives on Theory and Practice. Publications of the Ministry for Foreign Affairs 4/2014.

Puolustusministeriön tiedote 5.2.2016. Suomalainen rauhanturvaaminen 60 vuotta.

Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja. 2010. Ulkoasiainministeriön julkaisuja.

Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma. 2012. Ulkoasiainministeriö. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.2.2012.

Suomen kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö hauraissa valtioissa – toimintaohje kehitysyhteistyön toimeenpanon vahvistamiseen. 2014. Ulkoasiainministeriö.

Tehokkaan rauhanvälityksen ohjeistus: Yhdistyneet Kansakunnat (Ulkoasiainministeriön käännös). 2012. Englanninkielinen alkuperäisteos: The United Nations Guidance for Effective Mediation, 25 June 2012.

Valtion talousarvioesitys 2016. Talousarvioesitys HE 30/2015 vp (28.9.2015).

Yhdistyneet Kansakunnat – Tehokkaan rauhanvälityksen ohjeistus. 2012. Ulkoasiainministeriön suomennos. Alkuperäisteos: The UN Guidance for Effective Mediation. 2012.

Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja. 1945. Luettu 12.8.2015.

< <http://www.unric.org/fi/perustietoa-yksta/13>>

YK 1325 - Naiset, rauha ja turvallisuus. Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012-2016. Ulkoasiainministeriö.

Wider Security Network:n (WISE) järjestämä turvallisuuspoliittinen akatemia 8.-9.10.2015. Paneelikeskustelu. Raportti luettu 23.3.2016.

<http://www.widersecurity.fi/uploads/1/3/3/8/13383775/turvallisuuspoliittisen_akatemian_2015_raportti.pdf>

Tutkimuskirjallisuus ja artikkelit

Aaltola, M. 2016. Artikkelissa: Merikallio, K. 2016. Maailma odottaa henkeään pidätellen (painettu versio) / Presidentti Donald Trump – kauhukuva Euroopalle (internetversio). Suomen Kuvalehti 10/2016.

<<http://suomenkuvalehti.fi/jutut/ulkomaat/amerikka/presidentti-donald-trump-kauhukuva-euroopalle/?shared=313003-03d33b61-1>>

Alasuutari, P. 2001 & 1994. Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Anttila, P. Tutkimisen taito ja tiedon hankinta –sähköinen menetelmäkäsikirja. Metodix. Luettu 23.2.2016.

<<https://metodix.wordpress.com/2014/05/17/anttila-pirkko-tutkimisen-taito-ja-tiedon-hankinta/#9.2.2%20Sis%C3%A4ll%C3%B6nanalyysi>>

Badie, B. & Vidal, D. 2014. Nouvelles Guerres – L'état du Monde 2015.

Bercovitch, J. & Jackson, R. 2009. Conflict Resolution in the Twenty-first Century. Principles, Methods, and Approaches. Michigan: University of Michigan Press.

Berger, P. L. (1994). Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: tiedonsosiologinen tutkielma. Helsinki: Gaudeamus.

Fearon, J. & Wendt, A. 2002. *Rationalism v. Constructivism: A Sceptical View*. Teoksessa: Handbook of International Relations. Carlsnaes, W. & Risse, T. & Simmons, B. A. (toim.). Handbook of International Relations. SAGE. pp. 52–72.

Hannam, Kevin (2002). Coping with archival and textual data. Teoksessa: Shurmer-Smith, P. (toim.). Doing cultural geography, 189-198. Sage Publications. London.

Hassi, T. 2015. Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan kansallisen identiteetin ja kansallisten intressien ilmentäjänä. Yleisesikuntaupseerikurssin opiskelijan diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki.

Hassi, T. 2014. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansalliset päämäärät – haasteet ja mahdollisuudet. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki.

Hirsjärvi, S & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, S, Remes, P & Sajavaara, P. 2008. Tutki ja kirjoita, osin uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Jokinen, A. 1999. Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen. Teoksessa: Jokinen, A. & Juhila, K. & Suoninen, E. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: vastapaino, 126-159.

Kantola, Timo. 2010. Puhe CMC:n seminaarissa ”Kokonaisvaltainen kriisinhallinta – kenen asialla, kenen hyväksi?” CMC Finland Working Papers Vol. 4: No. 1/2010.

Karvonen, E. 1999. Elämää mielikuvayhteiskunnassa – Imago ja maine menestystekijöinä myöhäismodernissa maailmassa. Helsinki, Gaudeamus.

Kerckänen, A. 2011. Suomen rauhanvälitysvaivojen rakentaminen. SaferGlobe Finland.

Kerttunen, M. 2013. ”Sotilasstrategia: sotilasstrategian tutkimuksen perusteista”. Teoksessa: Sivonen, P. (ed.). Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen. Maanpuolustuskorkeakoulu. Strategian laitos. Tampere: Juvenes Print, s. 39–58.

Kettunen, P. 2005. ”Globaalin talouskilpailun nationalismi”. Teoksessa: Pakkasvirta, J. & Saukkonen, P. (eds.). Nationalismit. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö, s. 436–453.

Klotz, A. & Lynch, C. 2007. *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. M.E. Sharpe. Armonk, N.Y.

Liesinen, K. 2014. Rauhanvälityksen tyylit suurennuslasin alla: suuntana transformatiivisuus. Teoksessa: *Rauhanvälitys – Suomalaisia näkökulmia*, s. 171-188. 2014. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU. Helsinki.

Liesinen, K. 2010. Inhimillinen turvallisuus ja kulttuurien välinen kuilu. Teoksessa: Juntunen, T. & Alm, O. (toim.). 2010. *Inhimillistä turvallisuutta rakentamassa – näkökulmia ja käytännön esimerkkejä*. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU. Forssa.

Merikallio, K. 2016. Artikkel: Maailma odottaa henkeään pidätellen (painettu versio)/ Presidentti Donald Trump – kauhukuva Euroopalle (internetversio). *Suomen Kuvalehti* 10/2016.

<<http://suomenkuvalehti.fi/jutut/ulkomaat/amerikka/presidentti-donald-trump-kauhukuva-euroopalle/?shared=313003-03d33b61-1>>

Nissinen, P. 2014. ”Rauhanvälitys osana käsitekirjoa”. Teoksessa: Nissinen, P. & Doty, A. (toim.). *Rauhanvälitys: suomalaisia näkökulmia*. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU. Helsinki.

Nissinen, P. & Doty, A. (toim.). 2014. *Rauhanvälitys: suomalaisia näkökulmia*. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU. Helsinki.

Ojala, J. 2010. Puhe CMC:n seminaarissa ”Kokonaisvaltainen kriisinhallinta – kenen asialla, kenen hyväksi?” CMC Finland Working Papers Vol. 4: No. 1/2010.

Palonen, K. & Summa, H. toim. 1996. *Pelkkää retoriikkaa – tutkimuksen ja politiikan retoriikat*. Tampere, Vastapaino.

Perelman, C. 1996. *Retoriikan valtakunta*. Tampere, Vastapaino.

Pietilä, V. 1976. *Sisällön erittely*. Helsinki: Gaudeamus.

Raitasalo, J. 2008. Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu. Strategian laitos. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 23.

Ramsbotham, O., Woodhouse T. & Miall, H. 2011. Contemporary Conflict Resolution. Cambridge: Polity Press.

Rantanen, T. 2014. Suomi rauhanvälityksen aktiivisena edistäjänä. Teoksessa: Nissinen, P. & Doty, A. (toim.). Rauhanvälitys – suomalaisia näkökulmia. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU. Helsinki.

Ruggie, J. G. 1998. What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization* 52 (4): 855–885.

Saari, J. 2012. Moniraitainen diplomatia – Rauhanvälitystä harjoittavien toimijoiden koordinoitu monitasoinen rauhanprosessin viitekehyksessä. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto.

Saukkonen, P. 1998. ”Kansallisvaltion identiteettipolitiikka. Kansallinen identiteetti politiikan tutkimuksen käsitteenä”. Teoksessa: *Politiikka* 40:3, s. 212–225.

Sikanen, T. 2012. Miksi pieni valtio panostaa sotilaalliseen kriisinhallintaan? Suomalaisen sotilaallisen kriisinhallinnan intressien konstituutuminen poliittisen päätöksenteon diskursseissa kylmän sodan jälkeen. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto. Tampere.

Sipilä, J. & Koivula, T. 2013. Kuinka strategiaa tutkitaan. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita No 50. Helsinki: Juvenes Print Oy.

Sirén, T. 2009. State Agent, Identity and the ”New World Order”. Reconstructing Polish Defence Identity after the Cold War Era. Maanpuolustuskorkeakoulu. Strategian laitos. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 26. Helsinki: Edita Prima Oy.

Therborn, G. 2012. Maailma – aloittelijan opas. Vastapaino. Jyväskylä: Bookwell Oy

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki, Tammi.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Vuola, M. 2009. Rauhantekemisen legitimointi ja markkinointi: puolivirallinen rauhanvälitys ja Crisis Management Initiative (CMI). Pro gradu –tutkielma. Helsingin yliopisto.

Väyrynen, T. 2014. Rauhanvälitys: Tiedettä vai taitoa? Blogikirjoitus 25.3.2014. Suomen Akatemia. Luettu 13.4.2016.

< <http://www.aka.fi/fi/akatemia/media/blogi2/2014/tarja-vayrynen/>>

Wendt, A. 1992. Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization* 46 (2): 391–425.

Weldes, J. 1996. ”Constructing National Interests”. Teoksessa: *European journal of international relations* 2(3). Lontoo: SAGE Publications, s. 275–318.

Internet-sivustot

Helsingin Sanomat: Hallitus leikkaa kehitysyhteistyöstä jättisumman – presidentti Ahtisaaren CMI menettää tuestaan 38 prosenttia. Luukka, Teemu. 30.6.2015. Luettu 14.8.2015.

< <http://www.hs.fi/politiikka/a1435631468631>>

Turun Sanomat 31.1.2016: Rahakas rauhanturvaaminen harvojen suomalaisten herkkua. Luettu 31.3.2016.

<<http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/845033/Rahakas+rauhanturvaaminen+harvojen+suomalaisten+herkkua>>

Ulkoasiainhallinnon strategiset painopisteet 2015. 17.9.2015. Ulkoasiainministeriö. Luettu 12.4.2016.

< <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=49221&contentlan=1&culture=f>>

Ulkoasiainministeriön internet-sivut: Kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön periaatteet. Luettu 2.8.2015.

< <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15318&contentlan=1&culture=fi-FI>>

Ulkoasiainministeriön internet-sivut: Rauhanvälitys. Luettu 2.8.2015.

< <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=46570&contentlan=1&culture=fi-FI>>

Ulkoasiainministeriön internet-sivut: Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Luettu 2.8.2015.

< <http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=32280>>

Puheet:

Soini, T. 2015. Ulkoministeri Timo Soinin puhe Suomen kuusikymmentävuotisen YK-jäsenyyden kunniaksi järjestetyssä juhlatilaisuudessa Helsingissä 9.12.2015. Luettu 10.4.2016.

< <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=338856&contentlan=1&culture=fi->>

Soini, T. 2015. Welcome Address by Foreign Minister Soini at the High-level Side Event on Mediation in the OSCE Area. 6.7.2015. Helsinki. Luettu 14.8.2015.

<<http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=329563&nodeid=15145&contentlan=2&culture=en-US>>

Niinistö, S. 2015. Tasavallan presidentti Sauli Niinistön puhe YK:n yleiskokouksen 70. yleiskeskustelussa New Yorkissa 29. syyskuuta 2015. Luettu 1.4.2016.

< <http://www.presidentti.fi/public/default.aspx?contentid=334959>>

Niinistö, S. 2012. Tasavallan presidentti Sauli Niinistön puhe YK:n yleiskokouksen 67. istunnossa 25. syyskuuta 2012. Luettu 4.8.2015.

<<http://www.presidentti.fi/public/default.aspx?contentid=258509&nodeid=44807&contentlan=1&culture=fi-FI>>

Sipilä, J. 2015. Pääministeri Juha Sipilän puheenvuoro eduskunnan ulkopoliittisessa ajankohtaiskeskustelussa 20.10.2015. Luettu 10.4.2016.

< http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/paaministeri-juha-sipilan-puheenvuoro-eduskunnan-ulkopoliittisessa-ajankohtaiskeskustelussa-20-10-2015?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616>

Sipiläinen, A. 2015. Puheenvuoro WISE:n järjestämässä turvallisuuspoliittisessa akatemiassa 8.-9.10.2015. Luettu 23.3.2016.

<http://www.widersecurity.fi/uploads/1/3/3/8/13383775/turvallisuuspoliittisen_akatemia_2015_raportti.pdf>

Torstila, P. 2012. Puhe Pohjoismaisen verkoston kokouksessa ”Nordic Experiences”. Lahti 27.9.2012. Luettu 10.8.2015.

<<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=258851&nodeid=15145&contentlan=2&culture=en-US>>

Tuomioja, E. 2015. Puhe WISE:n järjestämässä turvallisuuspoliittisessa akatemiassa 8.-9.10.2015. Luettu 23.3.2016.

<http://www.widersecurity.fi/uploads/1/3/3/8/13383775/turvallisuuspoliittisen_akatemia_2015_raportti.pdf>

Tuomioja, E. 2013. Puhe Rauhanvälityksen ystäväryhmän kokouksessa, Helsingissä 17.1.2013. Luettu 5.8.2015.

<<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=267613&nodeid=15554&contentlan=2&culture=en-US>>

Tuomioja, E. 2012. Puhe ”Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia”, KATU:n yhteistyössä CMC:n ja FINCENT:n kanssa järjestämässä seminaarissa ”Matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan”, Kiasma. 11.5.2012. Luettu 10.8.2015.

<<http://tuomioja.org/puheet/2012/05/puhe-suomen-kokonaisvaltaisen-kriisinhallinnan-strategia-katun-yhteistyossa-cmcn-ja-fincen-n-kanssa-jarjestama-seminaarissa-matkalla-kokonaisvaltaiseen-kriisinhallintaan-kiasma/>>

Tuomioja, E. 2011. Kansalaisjärjestöjen roolia ja rahoitusmekanismeja vahvistettava rauhanvälityksessä. Ulkoasiainministeriön tiedote 249/2011, 1.10.2011.

Haastattelut:

Eronen Oskari. Manager, Crisis Management Initiative (CMI). Haastattelu 4.4.2016.

Lehtinen Lauratuulia. Rauhanvälityksen koordinaattori, ulkoasiainministeriö. Haastattelut 25.11.2015 ja 1.4.2016.

Palm, Anne. Toiminnanjohtaja, Wider Security Network (WISE). Haastattelu 16.3.2016.